

17 GENNAIO 2018

Dopo il referendum costituzionale:  
quali accordi tra lo Stato e le Regioni?

“La perdurante assenza di una  
trasformazione delle istituzioni  
parlamentari” e l’integrazione della  
Commissione parlamentare per le  
questioni regionali

di Maria Grazia Rodomonte  
Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

# Dopo il referendum costituzionale: quali accordi tra lo Stato e le Regioni? “La perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari” e l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali \*

**di Maria Grazia Rodomonte**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Sapienza – Università di Roma

**Sommario:** 1. Premessa; 2. L’esito referendario e i suoi effetti; 3. Policentrismo territoriale e carenze della cooperazione tra i diversi livelli di governo; 4. Quali “vie” per la collaborazione tra Stato e livelli territoriali inferiori?; 5. Il sistema delle Conferenze tra “punti di forza” e “punti di debolezza”; 6. Sistema delle Conferenze versus Senato delle autonomie?; 7. L’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali; 8. I problemi posti dall’art. 11 della legge n. 1 del 2003: alla ricerca delle soluzioni possibili; 8.1 Obbligatorietà o facoltatività dell’integrazione della Commissione e definizione delle fonti; 8.2 Composizione e integrazione della Commissione; 8.3 Le competenze della Commissione integrata; 8.4 Una nuova funzione: la valutazione delle politiche pubbliche; 8.5 Le modalità di votazione; 9. Qualche considerazione conclusiva.

## 1. Premessa.

Una delle affermazioni più ricorrenti nel dibattito che si è aperto all’indomani del 4 dicembre 2016 è che l’esito negativo del referendum costituzionale abbia prodotto una serie di effetti ulteriori - o, come è stato affermato, “collaterali”<sup>1</sup> - rispetto a quello principale rappresentato dalla mancata promulgazione della legge di revisione costituzionale sottoposta al giudizio degli elettori e, conseguentemente, dalla mancata modifica alla Costituzione. In particolare, unanime è l’osservazione in base alla quale la bocciatura referendaria rappresenti la causa di una inevitabile archiviazione - almeno per il momento - del tema delle riforme costituzionali<sup>2</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni sul filo del paradosso*, in *rivistaaic.it*, 1/2017, 1.

<sup>2</sup> E’ indubbio, infatti, che la mancata approvazione del referendum renda oggi difficilmente ipotizzabile la realizzazione di riforme costituzionali. Sul punto vedi B. CARAVITA, *Considerazioni sulle recenti vicende sociali e istituzionali del Paese e il futuro della democrazia italiana*, in *Lo Stato*, 7/2016, (al quale si rinvia anche per la puntuale analisi degli errori che hanno condotto al fallimento del referendum costituzionale, commessi nella lunga fase di scontro politico e referendario). Secondo l’A., infatti, “Dopo il voto, solo dopo il voto, forse e comunque con grandissima difficoltà, si potrà riprendere il cammino di qualche minima riforma costituzionale: ma sarà chiaramente cruciale capire quale maggioranza uscirà dalle elezioni, per cui le previsioni su possibili riforme

Da tale constatazione - che muove anche dall'evidenza dell'oggettiva difficoltà di giungere a soluzioni condivise nel contesto politico attuale - si fanno tuttavia discendere conseguenze diverse. Se da parte di alcuni si tende infatti ad escludere la possibilità di interventi riformatori anche nel lungo periodo, in particolare nel corso della prossima legislatura, da parte di altri si osserva come sia difficile fare previsioni, non essendo possibile affermare oggi con certezza se, e quando, la strada delle riforme costituzionali possa essere nuovamente imboccata<sup>3</sup>. Una strada, tuttavia, ritenuta da molti imprescindibile per sciogliere i numerosi nodi critici che caratterizzano da tempo il nostro assetto istituzionale, a partire dal bicameralismo simmetrico e dal riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni<sup>4</sup>.

Nel contesto inoltre di letture dell'esito referendario forse più "costruttivistiche", vi è chi evidenzia anche la necessità di escludere per il futuro alcuni contenuti della riforma respinta. In particolare, l'elezione indiretta sia per il Senato sia, quale ulteriore conseguenza implicita del voto referendario, per le Province che, come è noto, continuano ad essere presenti nel testo costituzionale, pur essendo già state oggetto di una *deminutio* secondo quanto previsto dalla legge Delrio<sup>5</sup>. Vi è poi chi ritiene che il risultato referendario vada interpretato quale volontà di optare per una valorizzazione del ruolo regionale<sup>6</sup>; in tal caso si tratterebbe di una volontà evidentemente non espressa, ma ricavabile *a contrario*

---

appaiono oggi del tutto astratte". La difficoltà di approdare nuovamente a riforme costituzionali appare inoltre, secondo altri commentatori, tanto più difficile laddove si tratti di interventi ampi, tali cioè da coinvolgere, come nel caso del recente tentativo di revisione, numerosi articoli del testo costituzionale. Cfr., tra gli altri, C. PINELLI, *Dalle "grandi riforme" alle "manutenzioni costituzionali". Ma di cosa parliamo?* in *Il Filangieri, Quaderno 2015-2016. Il Parlamento dopo il referendum costituzionale*, 7, secondo il quale esiste in effetti una regola di "corrispondenza tra fallimenti delle revisioni estese e successi di quelle puntuali".

<sup>3</sup> Secondo quanto affermato da L. GORI – E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum: contributo ad un percorso incrementale di riforma dei regolamenti parlamentari*, in *Il Filangieri*, cit., 27, sarebbe infatti "un esercizio da *aruspici* provare ad ipotizzare se il percorso riformatore sia destinato ad essere avviato nuovamente: secondo parte dei sostenitori del sì, l'esito negativo del referendum avrebbe bloccato, sul piano politico, qualsiasi iniziativa riformatrice per un periodo di tempo molto lungo, anche nelle prossime legislature; al contrario, alcuni sostenitori del no hanno sostenuto, come argomento rafforzativo della propria posizione, la possibilità di intraprendere, in sei mesi di lavori parlamentari, una riforma costituzionale di portata limitata e maggiore efficacia sulla composizione delle Camere, il funzionamento del procedimento legislativo ed il rapporto di fiducia con il Governo".

<sup>4</sup> Sull'esigenza di riforme costituzionali volte a superare la debolezza del sistema costituzionale italiano e sulle difficili prospettive future vedi B. CARAVITA, *The Constitutional Reform, between a Lost Opportunity and a Negative Outlook*, in *theitalianlawjournal.it*, special issue, 2017, 85 ss.. Sulla necessità di interventi riformatori vedi inoltre G. BRUNELLI, *Editoriale. Dopo il referendum: un'interpretazione del voto e alcune ipotesi di lavoro*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2017, 9-12.

<sup>5</sup> Così ancora M. COSULICH, *op. cit.*, 11.

<sup>6</sup> Così, tra gli altri, G. GARDINI, *Editoriale. La quiete dopo il referendum. Democrazia della crisi o crisi della democrazia?* in *Istituzioni del federalismo*, 3/2016, 604 e, sia pur in termini più sfumati, S. BARTOLE, *Editoriale - Stato e Regioni dopo il referendum*, in *Le Regioni*, 3/2016, 431 ss. secondo il quale "se ai referendum fossero applicabili le regole per l'interpretazione delle leggi, e si potesse risalire all'intenzione del corpo elettorale secondo le regole premesse al Codice civile, si potrebbe essere tentati di dedurre dalla decisione del corpo elettorale la volontà di rinforzare o, quanto meno, confermare e consolidare la scelta a favore di una espansione delle autonomie regionali sottesa alla

quale conseguenza del rifiuto di un progetto che si riteneva caratterizzato, con riguardo alle competenze statali e regionali di cui al titolo V, da un palese riaccentramento di queste in capo allo Stato.

## 2. L'esito referendario e i suoi effetti.

Al di là delle molte posizioni emerse è in ogni caso evidente come la recente vicenda referendaria continui ad essere al centro del dibattito proprio in quanto - pur non avendo prodotto alcuna modifica del testo costituzionale - è ben lungi dal rappresentare una semplice parentesi senza alcun influsso sulle vicende del nostro ordinamento.

Su questo punto non si può che essere d'accordo; si tratta, tuttavia, di individuare la natura dei possibili effetti che essa ha prodotto, distinguendo quelli giuridici, e quindi vincolanti, da quelli che vincolanti non sono ma che possono essere oggetto, piuttosto, di valutazioni e scelte conseguenti, eventualmente dettate da esigenze di opportunità politica e dunque, come tali, suscettibili di esiti diversi.

E' possibile infatti constatare come, in realtà, l'unico effetto giuridico che discende con certezza dalla mancata approvazione del testo di riforma sia individuabile, oltre che ovviamente nella mancata promulgazione della legge di revisione, anche nella conseguente presenza, prima dell'approvazione nel novembre scorso della legge n. 165/2017<sup>7</sup>, di due distinte leggi elettorali per Camera e Senato. A seguito del permanere del bicameralismo paritario presente nel testo costituzionale risultavano infatti vigenti, per la Camera dei deputati ciò che residuava dalla recente decisione n. 35 del 2017 con la quale la Corte costituzionale aveva dichiarato l'incostituzionalità di alcune previsioni contenute nella legge n.

---

revisione della Costituzione adottata nel 2001". Di tutt'altro avviso E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, in *Il Filangeri*, cit., 262, che nella sua attenta analisi evidenzia come non sia possibile comprendere quanto nel voto referendario abbia influito una certa percezione del ruolo regionale che sarebbe in realtà indubbiamente penetrata nell'elettorato, sia pur non profondamente, in termini critici nei confronti del sistema regionale vigente. L'A. osserva anzi, come "la circostanza per cui l'esito referendario non consente di comprendere se e quanto l'istituto regionale sia radicato nel popolo italiano ma lasci il sospetto, anzi, di un progressivo distacco del popolo dall'idea che le Regioni costituiscano un progresso di civiltà costituzionale impone la massima attenzione. Ben complicata diventerebbe la posizione del costituzionalista nel momento in cui fosse costretto a rilevare che il principio di riconoscimento e promozione delle autonomie locali dell'art. 5 Cost., qualificabile anzi come principio supremo della Costituzione, non è più effettivo perché la norma è divenuta priva del necessario riconoscimento sociale e non è più avvertita come fondante nella sensibilità comune".

<sup>7</sup> Numerosi già ora i commenti, per lo più critici, alla nuova legge elettorale. Vedi tra gli altri A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime osservazioni*, in *osservatorioaic.it* 3/2017; C. MIRABELLI, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto delle polemiche politiche)*, in *federalismi.it*, 20/2017; F. SGRO', *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, in *osservatorioaic.it*, 3/2017; vedi inoltre i contributi presenti nel numero monografico della rivista *Nomos*, 3/2017, *Legge elettorale e conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*: P. MADDALENA, *Sovranità popolare e legge elettorale "rosatellum"*; G. BUONOMO, *La zona franca e la legge elettorale: perché il conflitto endorganico chiude il cerchio*; S. CECCANTI, *Legge elettorale: i rischi di "benaltrismo costituzionale" nei ricorsi*; L. SPADACINI, *Sull'ammissibilità dei recenti conflitti di attribuzione sollevati con riguardo alla legislazione elettorale*; M. VILLONE, *Legge elettorale dal conflitto politico al conflitto tra poteri*.

52 del 2015 (c.d. *Italicum*)<sup>8</sup>; per il Senato, ciò che restava della legge Calderoli (n. 270 del 2005) a seguito dell'intervento della Corte costituzionale con la decisione n. 1 del 2014<sup>9</sup>. Una legislazione, quindi, per entrambe le Camere, sostanzialmente proporzionale<sup>10</sup> che l'intervento del legislatore<sup>11</sup> - per alcuni

<sup>8</sup> Decisione della Corte costituzionale ampiamente commentata in dottrina e certo fatta oggetto di numerosi rilievi critici, soprattutto con riferimento alla problematica ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte costituzionale. Cfr., tra gli altri, R. BIN, *La Corte ha spiegato, nulla è cambiato*, in *lacostituzione.info*; S. CECCANTI, *I sistemi elettorali per le elezioni politiche dopo la 35/2017: una sentenza figlia del referendum, ma per il resto deludente per i proporzionalisti*, in *federalismi.it*, 4/2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum in sistema elettorale maggioritario 'eventuale' ma lascia al legislatore l'onere di definire una legislazione elettorale omogenea per le due Camere*, in *federalismi.it*, 4/2017; R. DICKMANN, *Le questioni all'attenzione del legislatore dopo la sentenza n. 35 del 2017 della Corte*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2017; F. FERRARI, *Perché la Corte non avrebbe dovuto giudicare nel merito l'Italicum*, in *lacostituzione.info*, 18 febbraio 2017; F. FERRARI, *Sotto la punta dell'iceberg: fictio litis e ammissibilità della q.l.c. nella sent. n. 35/2017*, in *forumcostituzionale.it*, 14 febbraio 2017; T. F. GIUPPONI, «Ragionevolezza elettorale» e discrezionalità del legislatore, tra eguaglianza del voto e art. 66 Cost., in *forumcostituzionale.it*, 18 giugno 2017; G. MAESTRI, *Orizzonti di tecnica elettorale: problemi superati, irrisolti ed emersi alla luce della sentenza n. 35 del 2017*, in *Nomos*, 2/2017; A. MANGIA, *L'azione di accertamento come surrogato del ricorso diretto*, in *lacostituzione.info*, 15 febbraio 2017; I. MASSA PINTO, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *costituzionalismo.it*, 1/2017; A. MORRONE, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *forumcostituzionale.it*, 13 febbraio 2017; P. PASQUINO, *La Corte decide di decidere ma non coglie la natura del ballottaggio*, in *forumcostituzionale.it*, 6 aprile 2017; A. RUGGERI, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *forumcostituzionale.it*, 25 febbraio 2017; L. TRUCCO, «Sentenza Italicum»: la Consulta tra detto, non considerato e lasciato intendere, in *Consulta OnLine*, 1/2017; G. SALVADORI, *La Corte conferma l'accesso "in via preferenziale"*, in *osservatorioaic.it*, 2/2017; V. TONDI DELLA MURA, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *dirittifondamentali.it*, 1/2017. Vedi inoltre, sulla rivista *aic.it* i numerosi interventi presenti nel «dibattito aperto sulla legislazione elettorale politica».

<sup>9</sup> Decisione anch'essa a suo tempo fatta oggetto di numerosi commenti critici che, in questa sede, non possono essere che sommariamente richiamati. Cfr., tra gli altri, A. ANZON DEMMING, *Accesso al giudizio di costituzionalità e intervento "creativo" della Corte costituzionale*, in *rivistaaic.it*, 1/2014; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, 2/2014; R. DICKMANN, *La Corte dichiara incostituzionale il premio di maggioranza e il voto di lista e introduce un sistema elettorale proporzionale puro fondato su una preferenza*, in *federalismi.it*, 2/2014; G. GUZZETTA, *La sentenza n. 1 del 2014 sulla legge elettorale a una prima lettura*, in *forumcostituzionale.it*, 14 gennaio 2014; I. NICOTRA, *Proposte per una nuova legge elettorale alla luce delle motivazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014*, in *Consulta OnLine*, 2014; R. PASTENA, *Operazione di chirurgia elettorale. Note a margine della sentenza n. 1 del 2014*, in *osservatorioaic.it*, 1/2014; M. PERINI, *Incostituzionalità della legge elettorale ed effetti sulle Camere e sulla loro attività: il punto di vista del diritto parlamentare*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2014, 305-329; A. PERTICI, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *forumcostituzionale.it*, 4 febbraio 2014; A. PERTICI, *La sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale: l'incostituzionalità ingannevole*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2014, 122-125; A. RAUTI, *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014: problemi e prospettive*, Napoli, 2014; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, in *rivistaaic.it*, 1/2014, 1-14.

<sup>10</sup> Si trattava, infatti, di una sistema caratterizzato dalla presenza di due leggi elettorali diverse per Camera e Senato, frutto di decisioni legislative ma anche di interventi del giudice costituzionale da cui derivavano, per il Senato, una legge ispirata al sistema proporzionale, senza premio di maggioranza e senza capilista bloccati, con una serie di soglie di sbarramento e con preferenza unica. Alla Camera, di un sistema anch'esso di tipo proporzionale (che, secondo alcuni, poteva piuttosto definirsi come un «maggioritario temperato». Vedi in proposito B. CARAVITA, *Il giudizio della Corte per temperare ma non interrompere il trend maggioritario*, in *federalismi.it*, 2/2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale trasforma l'Italicum*, cit.) ma con la previsione di un premio di maggioranza alla lista che avesse conseguito almeno il 40% dei voti validi. Due leggi, quindi disomogenee che, secondo alcuni, se avessero trovato applicazione difficilmente avrebbero consentito «quella stabilità di Governo,



aspetti necessario<sup>12</sup>, ma certamente né semplice, né scontato – ha dunque di recente sostituito con una normativa uniforme per Camera e Senato e un sistema elettorale misto<sup>13</sup>.

Al di là della conseguenza segnalata e rappresentata dalla presenza di due distinte leggi elettorali per Camera e Senato, dal risultato del referendum non possono però ricavarsi altre conseguenze se non quelle legate al quadro politico presente o quelle connesse a valutazioni di opportunità, come dovrebbe essere la doverosa riflessione rispetto a tutte le torsioni subite dal modello policentrico disegnato dal Costituente e dal legislatore costituzionale del 2001. Tantomeno vi si possono far discendere vincoli di contenuto rispetto a riforme future, ricavabili da eventuali scelte dell'elettore implicitamente espresse attraverso la bocciatura del progetto di riforma. In tal modo si finirebbe infatti per riconoscere al referendum costituzionale una capacità che non le viene attribuita da norma alcuna, quella cioè di porre ipoteche sulle future scelte sovrane del corpo elettorale e dei suoi rappresentanti, per di più sulla base di volontà solo presunte.

---

che la stessa Corte costituzionale riconosce come ‘sicuro interesse costituzionale’. Il che spiega il pressante appello rivolto alle forze politiche dal Presidente della Repubblica per una sollecita approvazione di una legge elettorale omogenea per entrambi i rami del Parlamento”. Così P. CARETTI-U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2017, 134.

<sup>11</sup> La difficoltà di un accordo tra le forze politiche su un progetto di riforma elettorale condiviso è apparso sin da subito evidente e chiaramente testimoniato dal percorso a dir poco complesso per arrivare ad un testo condiviso e dalle diverse proposte che in un breve arco di tempo si sono susseguite, prima di approdare all'approvazione del c.d. *Rosatellum*. Cfr. S. CECCANTI, *I sistemi elettorali nella storia della Repubblica: dalla Costituente alla legge Rosato*, in *federalismi.it*, 20/2017.

<sup>12</sup> Sulla questione relativa alla necessità di procedere ad una nuova disciplina legislativa da parte del Parlamento vedi M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *rivistaaic.it*, 1/2017, il quale evidenziava infatti che andare a votare con “quel che c'è” sarebbe stato un vero e proprio “azzardo giuridico”, quanto meno con riferimento all'assenza di previsioni sulla parità di genere nella legge elettorale per il Senato, oltre che un “azzardo politico” in quanto attestazione dell'impotenza del Parlamento.

<sup>13</sup> In estrema sintesi la legge introduce un sistema elettorale misto, in base al quale un terzo di deputati e di senatori è eletto in collegi uninominali, mentre i restanti due terzi sono eletti con un sistema proporzionale di lista. E' prevista inoltre una soglia di sbarramento del 3% su base nazionale sia al Senato che alla Camera ed in aggiunta a questa una soglia minima del 10% per le coalizioni. Si prevede inoltre che il territorio nazionale sia diviso in collegi plurinominali, da definirsi con un decreto governativo, collegi che in ogni caso non eleggeranno più di otto rappresentanti e meno di tre. All'interno di tali collegi si prevede che le liste siano bloccate, senza voto di preferenza, quindi, ma si tratterà di collegi piccoli e liste corte, secondo le indicazioni della Corte costituzionale. Viene esclusa la possibilità di voto disgiunto, rendendo necessario che l'elettore scelga un abbinamento fisso tra partito e candidato. Un candidato inoltre potrà presentarsi in un collegio uninominale e in più collegi plurinominali. Senza però possibilità di scelta. Sono previste inoltre misure antidiscriminatorie così riassumibili: 1) ciascuno dei due sessi non possa rappresentare più del 60% dei candidati del listino bloccato (“Nel complesso delle candidature presentate da ogni lista o coalizione di liste nei collegi uninominali a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima”); 2) i capilista nei listini del singolo partito non possono essere più del 60% dello stesso sesso (“Nel complesso delle liste nei collegi plurinominali presentate da ciascuna lista a livello nazionale, nessuno dei due generi può essere rappresentato nella posizione di capolista in misura superiore al 60 per cento, con arrotondamento all'unità più prossima. L'Ufficio centrale nazionale assicura il rispetto di quanto previsto dal presente comma, in sede di verifica dei requisiti di cui all'articolo 22, primo comma, numero 6-bis”); 3) nei collegi plurinominali ciascuna lista è presentata secondo un ordine alternato di genere, “a pena di inammissibilità”.

Se, allora, al momento attuale non può che constatarsi l'evidente impraticabilità politica di riforme costituzionali, ciò tuttavia non rende sterile la riflessione sui contenuti che queste dovrebbero avere, anche dopo la bocciatura referendaria: constatare che vi sia un ostacolo politico alla realizzazione di una riforma costituzionale non può incidere, infatti, né sul fatto che questa sia eventualmente necessaria, né sulla riflessione scientifica sul suo contenuto. Proprio tale riflessione potrebbe infatti far da traino alla politica - piuttosto che esserne trainata - ispirandone proposte e soluzioni che potrebbero essere accolte - per quanto ciò possa apparire oggi insperato - in un contesto politico in futuro favorevole.

Del pari, tuttavia, è evidente come la riflessione attuale non possa prescindere anche dall'indicare la strada per tentare di dare risposte alle urgenze del presente. In particolare, è facile constatare che la mancata approvazione della riforma costituzionale abbia lasciato immutato il problema, ormai risalente, dell'assenza di una sede istituzionale di concertazione tra centro e periferia. Il profluvio di ricorsi alla Corte costituzionale in questi anni è ben noto, ma esso è solo il risultato, più immediatamente tangibile, dell'incompleto quadro dei rapporti tra Stato e autonomie tracciato a suo tempo dalla riforma del titolo V. L'assenza di una sede di concertazione è, infatti, innanzi tutto assenza di una sede di dialogo, stabile ed istituzionalizzata, tra i diversi livelli territoriali di governo nella quale sia possibile una elaborazione quanto più possibile "partecipata" delle principali politiche pubbliche, coerentemente con l'assetto policentrico del nostro ordinamento così come previsto dal testo costituzionale a partire dall'art. 5.

Nell'attuale contesto post-referendario diviene allora imprescindibile tentare di individuare gli strumenti presumibilmente più idonei a dare soluzione al problema evidenziato; ciò in attesa di poter concretizzare, se e quando sarà possibile, necessarie e più incisive riforme costituzionali.

### **3. Policentrismo territoriale e carenze della cooperazione tra i diversi livelli di governo.**

Con riferimento a tale ultimo aspetto la dottrina ha già da tempo evidenziato come il sistema policentrico che discende dall'art. 5 della Costituzione, e che ha conosciuto una nuova stagione con la riforma del titolo V<sup>14</sup>, ha senz'altro il suo punto più debole proprio nella richiamata assenza di un raccordo istituzionalmente strutturato tra centro e periferia. Un'assenza non certo priva di conseguenze

---

<sup>14</sup>A tal proposito si è sottolineato come in effetti il principio contenuto nell'art. 5, "già mirabilmente delineava, in termini generali, l'idea di uno Stato decentrato e policentrico, in cui fosse salvaguardato e sviluppato il valore dell'autonomia". Tuttavia, rispetto a tale più avanzata visione di cui la norma richiamata è portatrice, le previsioni costituzionali di cui al titolo V della seconda parte della Costituzione avevano finito per rappresentarne una ben deludente specificazione che aveva finito con il frustrarne anche le numerose potenzialità. Solo con la riforma del 2001 sembra infine possibile far emergere tutte le potenzialità che quel principio conteneva *in nuce*, in particolare realizzando una indubbia valorizzazione di tutti i livelli territoriali di governo attraverso la collocazione degli stessi su di un medesimo piano, quali articolazioni della Repubblica che ciascuna di esse concorre a comporre, superando in tal modo la visione gerarchicamente strutturata che aveva caratterizzato la precedente impostazione. Cfr. A. PAGLIARI, *I raccordi Stato-autonomie territoriali nella prospettiva della riforma del bicameralismo perfetto*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2010, 2.

dal momento che “l’efficace perseguimento di molte importanti politiche pubbliche, in Italia”, rischia costantemente di venir ostacolato “dall’effetto combinato dell’articolazione delle competenze legislative ed amministrative, così come disegnata dalla riforma costituzionale del 2001” - certamente criticabile sotto molti profili - “e dall’assenza di sedi istituzionali di collaborazione tra i diversi livelli di governo in grado di assicurare una condivisione sistemica almeno degli architravi di tali politiche”<sup>15</sup>.

E’ noto, infatti, che - certo non da ora, ma soprattutto a partire dalla riforma del titolo V - i rapporti tra centro e periferia siano caratterizzati da un elevato tasso di conflittualità che altro non è, come si è poc’anzi evidenziato, se non la ricaduta più evidente della mancanza di luoghi istituzionali di collaborazione “a monte”, tali quindi da consentire la definizione, quanto più possibile condivisa, di politiche pubbliche che necessariamente intersecano interessi territorialmente diversi. La suddivisione delle competenze legislative sulla base di elenchi di materie rappresenta infatti un elemento che, già di per sé, a prescindere cioè dal grado di maggiore o minore correttezza delle elencazioni stesse, finisce per indurre conflitti resi in qualche modo inevitabili dalla difficoltà di individuare con chiarezza i rispettivi ambiti di competenza. Tale natura necessariamente “conflittuale” della suddivisione degli ambiti competenziali per materie è stata tuttavia aggravata dalla mancata previsione, in effetti rinviata nel 2001 solo ad un momento successivo, di una sede di concertazione delle diverse istanze che avrebbe dovuto essere infatti rappresentata dal Senato delle autonomie, o delle Regioni, a seconda del modello prescelto. A tale conflitto, invero immanente, ha così tentato di rispondere, sia pure solo *ex post*, l’intervento della Corte costituzionale attraverso l’elaborazione di un ricco “armamentario” giurisprudenziale<sup>16</sup>. Tra gli strumenti dei quali essa si è dotata va in particolare menzionata la cosiddetta “sussidiarietà legislativa”, introdotta a partire dalla decisione n. 303 del 2003<sup>17</sup>, con la conseguente applicazione di un modello cooperativo di rapporti tra lo Stato e le Regioni in funzione di compensazione dell’erosione delle competenze regionali. Se tale intervento della Corte ha per un verso reso possibile superare gravi momenti di *impasse* nei rapporti in particolare tra livello regionale e livello statale delle competenze, dall’altro ha però comportato una vera e propria riscrittura del quadro complessivo di quelle competenze, così come erano state tracciate dal legislatore di riforma nel 2001. Con la conseguenza di aver condotto in ogni caso ad un riaccentramento di poteri in capo allo Stato

---

<sup>15</sup> S. PAJNO, *La cooperazione intergovernativa dopo il fallimento della riforma costituzionale*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2017.

<sup>16</sup> Oltre al richiamato criterio la Corte costituzionale ha inoltre provveduto ad elaborare il criterio della prevalenza da applicarsi in caso di inestricabile intreccio delle materie di competenza statale e regionale, nonché la categoria delle cosiddette materie trasversali. Sul punto vedi per tutti B. CARAVITA, *Lineamenti di diritti costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, *passim*.

<sup>17</sup> Come è noto, è a partire da questa storica decisione che la Corte costituzionale prevede che l’avocazione da parte dello Stato di funzioni amministrative in presenza di esigenze di carattere unitario, sulla base dell’art. 118 Cost., comporti allo Stato anche la parallela attribuzione della funzione legislativa. Cfr. ID. *Ib.*, 194.



ben al di là della lettera della Costituzione; oltre ad aver sbilanciato a favore dello stesso giudice costituzionale i rapporti di forza tra i vari soggetti istituzionali. La Corte costituzionale, infatti, ha finito con lo svolgere troppo spesso un ruolo al limite dei confini che la separano dal legislatore, contribuendo a porre ulteriormente nell'ombra la funzione svolta dal Parlamento in un'epoca caratterizzata, come è ben noto, dalla crisi della democrazia rappresentativa e delle sedi nelle quali essa si realizza.

L'urgenza di porre rimedio all'assenza di una sede di concertazione tra lo Stato e le autonomie territoriali sin dalla fase di elaborazione delle politiche pubbliche, prima ancora, quindi, del momento, pur importante, della loro attuazione è dunque evidente e induce a riflettere sulle possibili strade perseguibili per realizzare un regionalismo cooperativo dopo il fallimento della riforma costituzionale. Ciò anche alla luce delle risultanze di due recenti indagini conoscitive promosse dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. La prima, “sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali con particolare riguardo al ‘sistema delle conferenze’” che, deliberata l'11 novembre 2015, ha visto approvata all'unanimità la Relazione finale all'Assemblea il 13 ottobre del 2016, solo poco prima, quindi, del referendum costituzionale del successivo 4 dicembre. La seconda invece, di poco successiva e a quest'ultima collegata, svolta infatti “nell'ambito dell'esame della relazione all'Assemblea” in merito alla precedente indagine, deliberata il 9 febbraio di quest'anno e la cui Relazione finale è stata presentata il 10 maggio 2017.

#### **4. Quali “vie” per la collaborazione tra Stato e livelli territoriali inferiori?**

Come già in passato parte della dottrina non aveva, invero, mancato di prospettare<sup>18</sup> e come appare altresì ricavabile dalle indagini appena richiamate, la strada forse oggi più facilmente percorribile<sup>19</sup> potrebbe essere individuata in un rafforzamento del sistema delle Conferenze. Uno strumento in realtà non certo nuovo, ma che si ritiene abbia acquisito “nuovo smalto” a seguito della bocciatura referendaria della riforma il 4 dicembre scorso<sup>20</sup>. Accanto alla mancata approvazione della riforma costituzionale anche la sentenza n. 251 del 2016 con la quale la Corte costituzionale ha censurato, solo poco tempo prima del referendum, alcuni aspetti della cosiddetta riforma Madia, sembrerebbe inoltre confermare il *favor* già espresso in passato dalla Corte costituzionale per il sistema delle Conferenze<sup>21</sup>. Tuttavia, come si esaminerà più oltre, se è indubbio che questo strumento abbia certamente avuto il

<sup>18</sup> R. BIN - I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle Conferenze passando per il definitivo abbandono della Camera delle Regioni*, in *Le ist. del federalismo*, 2006, 903 ss. Vedi inoltre I. RUGGIU, *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, 2006.

<sup>19</sup> Cfr. ancora R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2016, 791-802.

<sup>20</sup> Cfr. G. D'AMICO, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di un'indagine conoscitiva*, in *forumcostituzionale.it*, 19 gennaio 2017.

<sup>21</sup> Vedi *infra* § 6.

pregio di dare corpo a quell'esigenza di "leale collaborazione" che - certo non da ora - dovrebbe informare i rapporti tra centro e periferia e che non ha trovato altre sedi nelle quali realizzarsi, tuttavia essa presenta il limite di consentire il solo coinvolgimento degli esecutivi delle autonomie e dello Stato centrale, con l'esclusione della possibile partecipazione degli organi rappresentativi. Come è stato a ragione affermato sin dal 2001, il meccanismo delle Conferenze, infatti, pur se di grande importanza, appare insufficiente poiché "occorrono luoghi di mediazione politica, di indirizzo, non solo amministrativi e di governo; occorre, per la definitiva affermazione di un regionalismo italiano, la formazione di classi politiche e di raccordo tra rappresentanza nazionale e rappresentanze regionali"<sup>22</sup>. Inoltre, non può negarsi che una delle principali carenze che caratterizzano tale meccanismo, come si esaminerà più oltre, sia l'assenza di una vera e propria "procedimentalizzazione" dell'intervento delle Conferenze e delle attività di concertazione che ad esse fanno riferimento<sup>23</sup>.

Dall'altro lato, in un momento di "stallo" rispetto a possibili e più incisive riforme, sarebbe possibile muoversi anche sul piano - in parte non meno complesso<sup>24</sup> - dell'attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 in relazione all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, previsione alla quale, come è noto, non è mai stata data applicazione. In tale ipotesi, come è facilmente intuibile, non si tratterebbe dell'individuazione di uno strumento destinato a sostituirsi, anche in prospettiva futura, al Senato delle autonomie<sup>25</sup>, quanto piuttosto, sicuramente in questa fase, di uno strumento utile rispetto all'esigenza di una sede di concertazione a monte tra lo Stato e le Regioni, in attesa che si riattivi un processo di riforma che consenta il superamento del bicameralismo perfetto<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 160.

<sup>23</sup> In tema vedi A. POGGI, *Corte Costituzionale e principio di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, in *federalismi.it*, 19/2017, in particolare con riferimento alla ricostruzione di una possibile oggettivizzazione della leale collaborazione a partire dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

<sup>24</sup> In questo senso vedi N. LUPO, *Due norme costituzionali che i regolamenti di Camera e Senato devono ancora attuare: l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali e il controllo parlamentare sulla finanza pubblica*, in *Il Filangieri*, cit., 38, il quale ricorda infatti che "attuare le leggi di revisione costituzionale è - come si è a più riprese osservato - tutt'altro che agevole, e per certi versi persino più arduo che dare attuazione ad una nuova Costituzione". Ciò in quanto l'attuazione di una Costituzione "può per definizione contare su una forte discontinuità rispetto all'ordinamento previgente e in genere altresì su un afflato ideale che invece non accompagna leggi di revisione costituzionale, tanto più se approvate in esito a processi di riforma divisivi e contrastati. Per cui le spinte alla continuità, e quindi all'inattuazione o all'attuazione ritardata o in termini minimali, si rivelano assai forti e difficili da controbilanciare, mentre è noto che il buon esito di una riforma costituzionale dipende in larga parte dal suo percorso attuativo".

<sup>25</sup> Anche perché, come è stato a ragione avvertito in dottrina (cfr. B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, 157) la Camera delle Regioni sarebbe "necessaria al fine di costruire una classe politica nazionale di provenienza regionale, per ottenere uno strumento di dialogo bidirezionale tra centro e periferia".

<sup>26</sup> A tal proposito vi è chi, evidenziando come il ruolo che dovrà svolgere la Commissione debba essere necessariamente di supplenza in mancanza di una Camera che rappresenti al centro gli interessi locali, non esclude tuttavia "che tale supplenza finisca per trasformarsi in effettiva titolarità, secondo la nota italica tendenza a trasformare in definitivo ciò che nasce provvisorio, con tutti i limiti che - nel nostro ordinamento - questa

L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con ciò che ne consegue secondo quanto previsto dal dettato dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001<sup>27</sup> (ovvero gli aggravamenti procedurali previsti in caso di approvazioni di leggi in “materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione”) permetterebbe inoltre di sperimentare una sorta di utile “laboratorio”, come in realtà già rilevato in passato, in grado di orientare al meglio, in una prospettiva futura, le scelte che potranno eventualmente essere compiute nel definire una nuova Camera territoriale.

## 5. Il sistema delle Conferenze tra “punti di forza” e “punti di debolezza”.

Partendo dal primo degli strumenti richiamati, quello cioè del sistema della Conferenze<sup>28</sup>, va rilevato come di esso in generale si avvertano difetti e limiti anche da parte di chi ritiene che, in ogni caso, vi si possa fare affidamento proprio al fine di superare quegli irrimediabili conflitti che per lungo tempo, soprattutto a partire dallo spartiacque della riforma del titolo V, hanno caratterizzato i rapporti tra lo Stato e le Regioni.

E' noto che il sistema delle conferenze sia nato in via di prassi e che, solo successivamente, a partire cioè dagli anni '80, esso sia stato disciplinato dal legislatore<sup>29</sup>. A tale scarsa attenzione da parte del legislatore si è tuttavia accompagnata la valorizzazione ad esso riservata dal giudice costituzionale che - come evidenziato nella stessa indagine conoscitiva “sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali con particolare riguardo al ‘sistema delle conferenze’” - in effetti non ha mancato a più riprese di individuare nella leale collaborazione posta in essere attraverso lo strumento delle Conferenze, il mezzo per superare discrasie e possibili conflitti derivanti da un rigido riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni derivanti da un modello di rapporti imperniato sul solo riparto verticale.

---

mutazione genetica comporta. Cfr. L. VIOLINI, *Dopo il referendum costituzionale: quale dei tanti regionalismi si prospetta?* in *Le Regioni*, 5/6, 2016, 912.

<sup>27</sup> Vedi *infra* § 8.

<sup>28</sup> Con tale termine si fa riferimento principalmente alle conferenze intergovernative ovvero alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome (Conferenza Stato-Regioni); alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali ed alla Conferenza Unificata.

<sup>29</sup> Come si ricorda infatti nell'indagine conoscitiva, la Conferenza Stato-Regioni viene istituita con il DPCM 12 ottobre 1983 mentre negli anni Novanta vengono successivamente introdotte nell'ordinamento la Conferenza Stato-Città, con DPCM 2 luglio 1996, e la Conferenza unificata, con il decreto legislativo n. 281 del 1997. Il «sistema delle conferenze» è attualmente disciplinato dall'articolo 12 della legge n. 400 del 1988 (con riferimento alla Conferenza Stato-Regioni) e dal decreto legislativo n. 281 del 1997; a queste previsioni si affiancano disposizioni integrative di rango legislativo su specifici aspetti (come ad esempio la legge n. 234 del 2012, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, che attribuisce un ruolo di rilievo alle conferenze nel dialogo con l'Unione europea). Per uno sguardo aggiornato sulle evoluzioni del sistema delle conferenze nelle varie fasi del regionalismo italiano vedi P. COLASANTE-A. IACOVIELLO, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in *rivistaaic.it*, 3/2017, e bibliografia *ivi* riportata.

A detta di molti, inoltre, una certa dose di fluidità che ne caratterizza l'azione, vista l'informalità con la quale si svolgono le attività che ad essa fanno riferimento, se per un verso ha rappresentato un elemento positivo - poiché la duttilità delle possibili azioni equivale a capacità di adattarsi alle variabili esigenze poste dai rapporti tra i vari livelli territoriali di governo - dall'altro si è tradotta sostanzialmente in carenza di quelle certezze procedurali che dovrebbero invece opportunamente guidare i percorsi dei raccordi. L'assenza, inoltre, di una sua costituzionalizzazione è stata avvertita come ulteriore elemento di debolezza di un sistema che fa leva, al di là dello scarno quadro legislativo che lo delimita, prevalentemente sulle elaborazioni della giurisprudenza costituzionale. In questo contesto caratterizzato dalla carenza di percorsi procedurali certi, l'elemento che più di ogni altro sembra da segnalare quale limite del modello è rappresentato dalla possibilità per lo Stato, in particolare per il Governo, di prevalere sulla volontà regionale. Ciò appare particolarmente evidente se si considera il ruolo svolto dalla Conferenza Stato-Regioni. Come è stato infatti evidenziato, "la sua funzione prevalentemente consultiva non pare idonea a far valere in modo adeguato le istanze regionali"<sup>30</sup>. I pareri infatti, seppur obbligatori, non sono vincolanti e le stesse intese, in particolare quelle deboli, sono anch'esse superabili. Inoltre, se anche le intese forti sono certamente uno strumento attraverso il quale le istanze regionali, per il tramite delle Conferenze, possono essere rappresentate in maniera più efficace nei confronti del Governo "il problema, però, è capire se questa 'via della rappresentanza' possa essere sufficiente agli enti in discorso o se, invece, la pluralità degli interessi e delle esigenze territoriali richieda ulteriori strumenti che possano favorire una migliore interazione tra apparato centrale e periferico e quindi una maggiore incisività dell'attività posta in essere dal secondo presso il primo"<sup>31</sup>. Peraltro, la stessa Corte costituzionale nella sentenza Madia, pur tornando ad affermare che le intese forti non sono superabili con una determinazione unilaterale, tuttavia non esclude la possibilità di un'ipotesi estrema che si verifica nel caso in cui "l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace". Il che rende comunque evidente che "lo strumento delle intese (quand'anche forti) non è in grado di garantire, sempre e comunque, che le istanze delle regioni ricevano ascolto"<sup>32</sup>.

Consapevolezza di tali limiti emerge peraltro con chiarezza nel documento conclusivo dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali che si è poc'anzi richiamata. In particolare, come si legge nella Relazione finale, proprio la consapevolezza dell'esistenza di tali "punti di debolezza", oltre ai punti di forza che pure vengono riconosciuti, induce a ritenere che "l'esigenza di porre mano ad una rivisitazione dell'attuale sistema di raccordo" si imponga "anche a

---

<sup>30</sup> Così A. RANDAZZO, *La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali meccanismi di concertazione (in particolare la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni). Prime osservazioni*, in *Consulta OnLine*, 1/2017, 47.

<sup>31</sup> ID., *Ib.*

<sup>32</sup> ID., *Ib.*

prescindere dalla riforma costituzionale e, pertanto, anche dall'esito del *referendum* costituzionale”, anche in considerazione del fatto che la disciplina legislativa che delimita l'attività delle Conferenze è intervenuta in un quadro costituzionale precedente a quello della riforma del titolo V. Oltre quelli già segnalati e richiamati più sopra, in particolare la carenza di autonomia e di indipendenza rispetto al Governo, nonché la debolezza dell'azione del sistema delle Conferenze quale conseguenza dell'informalità che ne contraddistingue l'azione<sup>33</sup>, tra gli altri limiti che nella Relazione si evidenziano, a seguito degli interventi dei numerosi soggetti auditi, appare ricorrente il riferimento all' “opacità” del processo decisionale, così come l'eccessivo numero nonché l'eterogeneità delle competenze ad esse attribuite. Un'ampia mole diversificata di attribuzioni e di attività, molto spesso di scarso rilievo che, come si ricorda nella relazione, si accompagnano, in un contesto privo di razionalità, ad attività invece determinanti con riferimento alla definizione di un effettivo coordinamento tra lo Stato e le Regioni<sup>34</sup>. D'altro canto, proprio con riferimento alle attività svolte si ricorda come “in questi venti anni le Conferenze sono state infatti caricate anche di compiti e di funzioni che derivano dall'assenza di un organo preposto al raccordo a livello delle scelte di politiche pubbliche e a livello della legislazione (Bassanini)”<sup>35</sup>.

Le proposte di intervento che vengono prospettate nella Relazione e ritenute necessarie anche a “Costituzione invariata”, ovvero nell'ipotesi di mancata approvazione della riforma costituzionale, come di fatto è accaduto, tentano di rispondere all'esigenza unanimemente avvertita di razionalizzare il sistema, in primo luogo riducendo il numero delle Conferenze a due o sostituendo le tre attuali con una Conferenza unificata. Inoltre riducendo, se non eliminando del tutto, “la posizione di supremazia del Governo nella convocazione delle Conferenze e nella fissazione dell'ordine del giorno, al fine di garantire una maggiore bilateralità (Morelli, Vandelli)”<sup>36</sup>. Intervenire poi sul fronte della procedimentalizzazione dell'attività del sistema delle Conferenze viene ritenuto utile al fine di assicurare tempi certi e maggior pubblicità dei lavori. Necessario sarebbe inoltre riflettere, in particolare secondo quanto auspicato da parte del Sottosegretario Bressa, sulla serietà del modello rappresentativo degli enti

---

<sup>33</sup> In relazione a tale ultimo aspetto si segnala, tuttavia, come proprio questa informalità abbia anche consentito più facilmente il raggiungimento di soluzioni condivise tra lo Stato e le Regioni. Così nel corso delle audizioni Carpani.

<sup>34</sup> Come si evidenzia nel corso della relazione, tra i vari soggetti auditi l'UNCCEM ricorda che “allo stato attuale, infatti, il ‘sistema delle conferenze’ passa dall'analisi di provvedimenti di altissima rilevanza (dal DEF, alla legge di stabilità, alle riforme costituzionali) fino alla formulazione di pareri su questioni di interesse di singoli Comuni (es. localizzazione di discariche). Nel tempo, ad avviso dell'UNCCEM, il ruolo delle Conferenze si è così «affievolito», fino ad arrivare alla prevalenza della mera espressione di pareri spesso superati unilateralmente dal Governo”. Cfr. XVII Legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Resoconto stenografico. Sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al «sistema delle conferenze». Documento conclusivo approvato. 13 ottobre 2016, 17.

<sup>35</sup> ID., *Ib.*

<sup>36</sup> ID., 44.



territoriali in particolare per quel che attiene la Conferenza Stato-Città. La carenza, infine, di una “sede ad hoc in cui il Governo nazionale e gli Esecutivi territoriali possano confrontarsi sulle politiche pubbliche nazionali, sulle priorità e sulle scelte necessarie per attuarle”<sup>37</sup> potrebbe essere superata istituendo una Conferenza degli Esecutivi, composta dal Presidente del Consiglio dei ministri e dai Presidenti delle giunte regionali e delle due Province di Trento e Bolzano, alla quale attribuire il compito di affrontare informalmente, due volte l’anno, temi di particolare rilievo politico”.

## 6. Sistema delle Conferenze *versus* Senato delle autonomie?

Le proposte emerse appaiono tutte certamente rilevanti proprio al fine di superare i principali limiti che caratterizzano il sistema delle Conferenze. Tuttavia, al di là delle specifiche ipotesi di intervento al fine di operarne un riordino, indispensabile quindi anche in assenza di una riforma costituzionale, non si può fare a meno di evidenziare quanto emerge con chiarezza anche nella Relazione conclusiva della richiamata indagine conoscitiva. Si tratta infatti dell’osservazione in base alla quale, in ogni caso, la principale criticità oggi rilevabile è rappresentata dalla «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» - come già la Corte ha evidenziato a partire dalla sentenza n. 6 del 2004 e come più volte ribadito in numerose pronunce successive<sup>38</sup> - idonea a garantire alle autonomie territoriali delle sedi di raccordo e perseguimento della leale collaborazione nella fase della definizione delle politiche pubbliche, nella fase cioè di elaborazione dell’atto legislativo statale. Proprio a tal fine nella Relazione si ricorda come l’art. 11 della legge n. 3 del 2001 avesse previsto l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrazione mai avvenuta ma che la stessa Corte costituzionale, nelle medesime decisioni nelle quali ha richiamato l’esigenza di un’intesa forte, puntava dunque ad incentivare<sup>39</sup>.

Al richiamato indirizzo giurisprudenziale può in effetti ascriversi anche la recente sentenza n. 251 del 2016 con la quale sono state censurate alcune disposizioni della legge Madia sulla riforma della pubblica amministrazione<sup>40</sup>. Per un verso è indubbio, infatti, che la decisione in oggetto rappresenti il punto più

---

<sup>37</sup> ID., *Ib.*

<sup>38</sup> Vedi sentt. 383/2005, 401/2007, 278/2010, 7/2016.

<sup>39</sup> Così come emerge nella Relazione la quale richiama quanto in particolare affermato da Pajno nel corso delle audizioni. Cfr. *XVII Legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Resoconto stenografico. Sulle forme di raccordo*, cit., 42.

<sup>40</sup> Con tale decisione la Corte costituzionale ha, in particolare, dichiarato l’illegittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute nella legge n. 124 del 7 agosto 2015, recante “deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche (cd. Legge Madia)” nella parte in cui non prevedevano che i relativi decreti legislativi attuativi venissero adottati previo esperimento dei procedimenti di partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali, ritenuti dalla Corte più idonei ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione. In particolare la Corte ha aderito alla tesi della ricorrente in base alla quale il parere, forma prescelta per il raccordo, non fosse idoneo al fine di assicurare un’adeguata ponderazione degli interessi e delle competenze delle autonomie pur in presenza di un’invasione di competenze legislative regionali

avanzato di una giurisprudenza che, come evidenziato, ha teso già da tempo a valorizzare il ruolo del sistema delle Conferenze rispetto all'esigenza di leale collaborazione tra livello statale e livelli inferiori di governo<sup>41</sup>. A tale valorizzazione, infatti, la Corte costituzionale non è certo nuova. In questa prospettiva, quindi, il giudice costituzionale è ben lungi dall'essere privo di responsabilità nel processo di accrescimento esponenziale del ruolo delle Conferenze<sup>42</sup>. Tuttavia, nella richiamata occasione, si spinge fino al punto di censurare una legge di delega nella parte in cui non prevede un'adeguata forma di raccordo con le autonomie territoriali ai fini dell'adozione del successivo decreto legislativo. Ciò pur non mancando di evidenziare, anche in questa occasione, che il "principio guida" della leale collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni - quando l'intreccio delle competenze sia tale da non poter applicare il principio della prevalenza - sia "tanto più apprezzabile se si considera la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi» (sentenza n. 278 del 2010) e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori". Nella giurisprudenza della Corte costituzionale,

---

concorrenti e residuali. Di qui l'esigenza di sostituire al parere lo strumento dell'intesa da adottare all'interno di una delle sedi del sistema delle Conferenze. Tra i numerosi commenti alla sentenza, oltre quelli citati nella nota successiva, vedi anche G. AMOROSO, *Legge di delega e principio di leale collaborazione tra Stato e regioni*, in *Foro it.*, 1/2017, 473 ss.; C. CALVIERI, *La declaratoria di illegittimità delle deleghe della legge Madia per violazione del principio di leale collaborazione ed i riflessi sul nuovo testo unico delle società a partecipazione pubblica. Ovvero, il complicato intreccio dei fili della Tela di Penelope... allo specchio* (6 febbraio 2017), in *osservatorioaic.it*, 1/2017, 3 ss.; J. MARSHALL, *La Corte costituzionale, senza accorgersene, modifica la forma di Stato?* in *Giornale dir. amm.*, 2016, 706 ss.; A. POGGI- G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi a un titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *federalismi.it*, 25/2016, 4-8; G. RIVOSECCHI, *Sulla riorganizzazione della P.A. la leale collaborazione viene "imposta" nella delegazione legislativa (con indicazione dei possibili rimedi)*, in *forumcostituzionale.it*, 2 febbraio 2017, 1 ss.; A. STERPA, *Sentenza n. 251/2016: può la Corte costituzionale ampliare il contenuto necessario della legge di delega ex art. 76 Cost.?* in *federalismi.it.*, 10/2017, 2 ss..

<sup>41</sup> Cfr. R. LUGARA', *Sentenze additive di procedura...legislativa? Il problematico seguito della sent. n. 251 del 2016*, in *rivistaaic.it*, 1/2017, 1-2, la quale evidenzia come la Corte costituzionale non sia certo nuova ad interventi additivi volti ad indicare l'esigenza di inserimento nei procedimenti di formazione della volontà statale degli strumenti partecipativi delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali. Tale fenomeno ha tuttavia "assunto una nuova e ben più incisiva connotazione nella sent. n. 251 del 2016" (ID. *Ib.*, 2). In particolare evidenziano, tra gli altri, elementi di continuità rispetto al passato S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.* (18 gennaio 2017), in *forumcostituzionale.it*, 1 ss.; E. FRONTONI, *Leale collaborazione, delegazione legislativa e modulazione degli effetti delle decisioni di illegittimità costituzionale: la corte di fronte alla perdurante assenza di una seconda camera delle Regioni*, in *Nomos*, 2/2017. Ne sottolineano invece il carattere innovativo in particolare R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza n. 251 del 2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3/2017 e G. D'AMICO, *La sentenza sulla legge Madia: una decisione innovatrice ... anche troppo!* in *Questione Giustizia*, 23 gennaio 2017. Fino alla richiamata sentenza il giudice costituzionale si era spinto, infatti, fino al punto di valutare la conformità del decreto legislativo rispetto ai limiti ulteriori previsti dalla legge delega ma la forma di raccordo prescelta dal legislatore delegante non era mai stata oggetto di scrutinio e declaratoria di incostituzionalità. E' la prima volta, quindi, che la Corte interviene per censurare una legge di delega operando una "sostituzione procedurale" mai applicata, fino ad ora, al procedimento legislativo delegato. Con la conseguenza quindi che il controllo sulle procedure di raccordo prescinde dalla natura legislativa o sub-legislativa dell'atto impugnato ma si giustifica esclusivamente in ragione di un "concorso di competenze" inestricabili tra Stato e Regioni.

<sup>42</sup> Di vero e proprio "irrigidimento del sistema, o forse meglio del metodo delle Conferenze" parla in particolare R. BIFULCO, *op. ult. cit.*, 6, quale conseguenza della decisione n. 251 del 2016 della Corte costituzionale.

quindi, ogniqualvolta si prospetti l'esigenza di contemperare "le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014 e n. 139 del 2012)", risulta invero costante il richiamo al mancato intervento del legislatore. L'assenza di un adeguamento più in generale dei meccanismi di funzionamento e di organizzazione del procedimento legislativo - e non del solo art. 11 della legge n. 3 del 2001 - rende evidente, quindi, che il progressivo accresciuto rilievo del sistema delle Conferenze sia stato frutto di un intervento di supplenza, in buona parte inevitabile, da parte della Corte costituzionale attraverso la sua giurisprudenza, al fine di consentire l'affermazione del principio della leale collaborazione. Al di là, quindi, dei rilievi critici che possono essere mossi alla richiamata decisione sulla legge Madia non può tuttavia negarsi che il giudice costituzionale abbia in questa occasione posto un principio condivisibile, quello cioè della necessità dell'applicazione della regola della leale collaborazione anche nei procedimenti legislativi.

Venuta meno l'ipotesi della trasformazione del Senato in Camera territoriale e permanendo l'assenza di modifiche del procedimento legislativo, rimane dunque il problema che l'intervento del giudice costituzionale ha certo fatto emergere in tutta la sua gravità. A tal proposito, nell'immediatezza della sconfitta referendaria vi è chi in dottrina ha ritenuto che una soluzione possa essere ricercata su di un piano meno formale e più "pragmatico", prevedendo in sostanza che "la Conferenza Stato-Regioni (o l'Unificata) istituisca tavoli stabili di lavoro tra le amministrazioni centrali e periferiche – che già per altro esistono e funzionano - per tracciare le linee di confine delle competenze rispettive"<sup>43</sup>. In particolare, si propone che sia il Governo a "fissare le procedure e le responsabilità del corretto svolgimento dei lavori in un primo d.P.C.M., con cui si approva un accordo generale con i Presidenti di regione". Nell'accordo così recepito si propone di precisare in primo luogo l'impegno politico del Governo a coinvolgere le regioni nella fase di preparazione delle leggi e degli atti legislativi e di programma, "adottando un sistema di comunicazione preventiva alla Conferenza dei presidenti di tutti gli schemi di atto approvati in Consiglio dei ministri che prospettino ricadute sul sistema delle regioni e dell'amministrazione locale, lasciando alla presidenza della Conferenza il compito di chiedere di esprimere parere formale entro tempi molto brevi (sarebbe un'imitazione del sistema di coinvolgimento del Senato contenuto nel progetto di riforma costituzionale)". Allo stesso modo "qualcosa di simile dovrebbero comunicare i consigli regionali, prima della votazione finale delle leggi, agli organi governativi. Vi dovrebbe poi essere sancito l'impegno del Governo a non impugnare le leggi regionali che siano conformi agli accordi particolari riferiti ai vari settori e già inseriti nel "manuale d'uso", con la precisa direttiva agli uffici che ogni proposta di rinvio della legge regionale arrivi alla sua attenzione

---

<sup>43</sup> R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2016, 799.

corredata di una specifica indicazione del mancato rispetto degli accordi da parte del legislatore regionale o dell'assenza di un criterio utile nel "manuale d'uso"; e dovrebbe essere precisato altresì l'impegno delle regioni a non impugnare gli atti legislativi dello Stato se non precisando quale violazione degli accordi in essi si sia manifestata"<sup>44</sup>. Si tratta quindi di porre in essere puntuali accordi politici preventivi, posti in essere cioè prima e fuori del contesto parlamentare. La soluzione prospettata, potrebbe così rappresentare un valido strumento, certamente utile al fine di risolvere i problemi connessi alla conflittualità tra lo Stato e le Regioni e al fine altresì di evitare che si riproponga, anche per il futuro, il rischio che le grandi riforme di sistema, che non possono che essere decise a livello centrale, vengano tuttavia impedito o amputate di parti fondamentali proprio dall'intervento successivo della Corte costituzionale, in conseguenza dell'assenza di un accordo "a monte" tra lo Stato e le Regioni.

Se è innegabile che una soluzione al problema dell'applicazione della regola della leale collaborazione anche nella fase di elaborazione delle politiche pubbliche debba essere, quindi, in concreto individuata, cosa diversa è tuttavia affermare che il sistema delle Conferenze e quindi degli accordi intergovernativi, anche al di là dei limiti evidenziati che la caratterizzano e del possibile superamento degli stessi attraverso le modifiche poc'anzi ricordate, possa rappresentare l'unico, e da solo sufficiente, luogo di composizione delle istanze territoriali rispetto a quelle statali. Il punto è cioè comprendere se, come qualcuno in effetti ritiene<sup>45</sup>, tale sistema possa essere in grado di rappresentare un valido sostituto, anche per il futuro, rispetto ad un Senato delle autonomie così come rispetto all'eventuale integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Ciò appare, in realtà, difficilmente sostenibile. L'ampliamento del ruolo degli esecutivi ed il contestuale ridotto ruolo oggi ascrivito agli organi legislativi è noto e dovuto a ragioni diverse che vanno rinvenute nella globalizzazione come nella crisi economica e nel maggior tecnicismo e rapidità richieste nell'assumere decisioni; ragioni che sono alla base anche di una certa diffusa tendenza alla personalizzazione della politica. Tutto ciò non elimina, tuttavia, il ruolo della tradizionale rappresentanza parlamentare, pur dovendosi tener conto del fatto che essa, non sostituibile certo dal ruolo assorbente degli esecutivi, nella realtà odierna vada adeguata al pluralismo che caratterizza in particolare gli ordinamenti contemporanei. Proprio tale osservazione induce a ritenere che il sistema delle Conferenze non possa essere quello che non è. Esso è cioè, certamente, una sede di concertazione sorta nel vuoto di qualunque forma di raccordo tra Regioni e Stato, ma non è una sede della rappresentanza territoriale e dunque, per quanto possa apparire scontato affermarlo, non può essere

---

<sup>44</sup> ID., *Ib.*

<sup>45</sup> R. BIN-I. RUGGIU, *op. cit.*

qualcosa di diverso da quella che è la sua natura e la sua stessa “vocazione”<sup>46</sup>. Quel che sembra invece emergere anche dall’esperienza di questi anni, oltre che dall’esperienza comparata<sup>47</sup>, è che proprio la cooperazione intergovernativa finisca con l’esaltare il ruolo del Governo e con il produrre forme di “deparlamentarizzazione” del processo decisionale tanto più accentuate quanto più “il sistema delle relazioni intergovernative si istituzionalizza ed assume un ruolo dirimente nella delimitazione degli ambiti funzionali di ciascuno”<sup>48</sup>. Ciò, in effetti, è quanto accaduto con il sistema delle Conferenze sorto in Italia in funzione di compensazione rispetto alla riduzione dell’ambito delle competenze regionali a fronte dell’espansione dell’intervento statale, attraverso l’interpretazione dell’art.117 Cost. ad opera della Corte costituzionale. L’accresciuto ruolo delle Conferenze, oltre ad aver contribuito all’abuso della delega legislativa ed al ricorso alla decretazione d’urgenza<sup>49</sup>, ha finito infatti con il sottrarre “decisioni e valutazioni ai possibili titolari del potere normativo” senza che, tuttavia, lo spoglio delle assemblee legislative si sia tradotto “in un maggior peso delle Regioni in sede statale”<sup>50</sup>.

Quanto evidenziato non esclude certo che in un sistema relazionale complesso, qual è quello degli ordinamenti contemporanei, possa immaginarsi la presenza di sedi diverse di raccordo, come anche l’esperienza comparata dimostra<sup>51</sup>. Ciò tuttavia non può certo comportare che un organo di natura governativa possa prendere il posto di uno di natura rappresentativa, non trattandosi certo di soggetti

---

<sup>46</sup> Vedi A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo: un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2010.

<sup>47</sup> Cfr. L. FROSINA, *Cooperazione e raccordi intergovernativi. L’esperienza italiana e spagnola tra dimensione nazionale e unione europea*, Milano, 2013.

<sup>48</sup> G. CERRINA FERONI, *Gli strumenti di raccordo tra istituzioni statali e regionali nella prospettiva di riforma del Senato*, in G. CERRINA FERONI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016, 100.

<sup>49</sup> Ciò è avvenuto infatti perché procedendo attraverso il procedimento legislativo ordinario Regioni ed autonomie locali non avrebbero potuto partecipare al procedimento concertativo. Cfr. S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, in *Rassegna parlamentare*, 1/2010, 177. Tuttavia dopo la recente decisione sulla legge Madia n. 251 del 2016 si evidenzia come “l’introduzione di nuovi oneri procedurali in capo al (solo) legislatore delegato potrebbe determinare un ‘ritorno alla legge ordinaria’ quale strumento di produzione delle norme di rango primario preferito dall’esecutivo e dalla maggioranza di governo. Dopo la ‘stretta’ nei confronti dell’abuso della decretazione d’urgenza da parte della Corte costituzionale, la sentenza in commento potrebbe rendere meno appetibile anche il ricorso alla delegazione legislativa e favorire l’impiego della legge. Non è però da escludere che questo effetto positivo (nei termini di rinnovata centralità delle assemblee elettive) possa essere ampiamente compensato da un ancor più massiccio utilizzo degli strumenti di coartazione della volontà parlamentare, quali i maxiemendamenti, il voto di fiducia e l’abbinamento dei due strumenti”. Cfr. R. LUGARA, *op. cit.*, 7.

<sup>50</sup> Vedi sul punto S. MANGIAMELI, *Il Senato federale nella prospettiva italiana*, cit., 177, secondo il quale, infatti “le regioni non possono comunque conquistare con il sistema delle Conferenze un effettivo peso maggiore nella determinazione dei contenuti degli atti normativi che il Governo adotta o che sottopone all’esame del Parlamento, soprattutto se la partecipazione dei presidenti delle Giunte regionali è susseguente a deroghe apportate al riparto delle competenze o a incidenze su questo”.

<sup>51</sup> Vedi XVII Legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. *Resoconto stenografico. Sulle forme di raccordo*, cit., 60-66.



interscambiabili, ma di soggetti con funzioni diverse che, in caso di istituzione di un Senato rappresentativo delle istanze territoriali, porrebbe tutt'al più un problema di coordinamento tra i due soggetti - come sarebbe infatti avvenuto a seguito dell'eventuale approvazione della riforma costituzionale Renzi-Boschi - ma che certo non ne renderebbe inutile la creazione.

## **7. L'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali**

Da quanto poc'anzi rilevato sembra quindi possibile trarre qualche prima riflessione.

E' evidente come il sistema delle conferenze sia sorto e si sia sviluppato in via di prassi, in assenza in particolare di strumenti istituzionali, alcuni dei quali previsti e mai attuati, come in più occasioni la Corte costituzionale ha rilevato, a partire in particolare dalla decisione n. 6 del 2004. Ciò non esclude certo che tale strumento si sia rivelato utile, pur dovendosi intervenire su alcuni aspetti che sono già da tempo evidentemente carenti, in un tentativo di razionalizzazione che appare invero necessario anche in assenza di modifiche costituzionali, come rilevato nella già richiamata indagine conoscitiva avviata dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali nel 2015 e conclusa poco tempo prima del referendum del dicembre scorso. Esso tuttavia non appare in ogni caso uno strumento in grado di sostituirsi ad un Senato delle autonomie ovvero a qualche, sia pur più limitata, forma di rappresentanza delle istituzioni rappresentative locali nella sede parlamentare. Ci riferiamo, come indicato all'inizio di queste pagine, a quanto previsto dall'art. 11 della legge n. 3 del 2001 in relazione alla possibilità - o, come vedremo, secondo alcuni, all'obbligo - di integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali. Peraltro, è possibile segnalare sin da ora - con l'avvertenza che si tornerà più oltre su questo specifico aspetto - che un intervento sul sistema delle Conferenze non debba essere certo escluso anche nel caso in cui si intenda dare attuazione alla previsione poc'anzi richiamata. Invero, tale intervento potrebbe essere necessario proprio al fine di coordinare le rispettive attività dei due organi, dal momento che entrambi sono chiamati a svolgere, sia pur su piani diversi, l'uno amministrativo e l'altro legislativo, un'attività di raccordo e condivisione tra autonomie e livello statale.

Dall'attuazione della previsione contenuta nell'art. 11 della legge n. 3 del 2001 - a meno di non considerarla, come si avverte da parte di alcuni, come uno strumento che finirebbe per paralizzare il procedimento legislativo<sup>52</sup> - dovrebbe essere dunque, almeno in teoria, difficile sfuggire. E' evidente,

---

<sup>52</sup> Così, tra gli altri, R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, cit., secondo il quale infatti "l'art. 11 propone una soluzione che è meglio cercare di non risuscitare" sia perché produrrebbe un aggravamento del procedimento legislativo, sia perché tale aggravamento opererebbe solo in riferimento a disposizioni riguardanti le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'articolo 119 della Costituzione; nello stesso senso vedi anche S. CECCANTI, *A Costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*, *La priorità è la disciplina dei gruppi*, in *Il Filangieri*, cit., 21. Per opinioni più risalenti in merito vedi anche V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *federalismi.it*, 25/2006, il quale rileva che se non si è in grado di superare il bicameralismo perfetto "è preferibile non complicare ulteriormente l'edificio

infatti, come, superato in qualche modo l’“alibi” della riforma costituzionale che aveva per molto tempo impedito più limitate ed accessibili modifiche da realizzarsi soprattutto attraverso interventi sui regolamenti parlamentari, sarebbe certamente giunto il momento per dare corpo ad interventi ritenuti necessari per rivitalizzare l’istituzione parlamentare. Tra questi, certamente, l’integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con soggetti espressione delle autonomie, così come previsto dall’inattuato art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Non si tratta, infatti, in questa fase di porre in essere uno strumento che realizzi un sorta di “via di fuga” dal Senato delle autonomie, espressione di un atteggiamento di scetticismo<sup>53</sup> verso la trasformazione del nostro attuale Senato. Ciò poteva essere sostenuto nel momento in cui nel 2001, piuttosto che scegliere la ben più complessa via del superamento del bicameralismo perfetto da accompagnarsi alla riforma del titolo V, si è preferito optare per una soluzione più circoscritta e dichiaratamente transitoria nell’ambito di una riforma *in progress*<sup>54</sup>. Si tratta piuttosto, come già evidenziato, di una scelta resa necessaria, per un verso, dalla constatazione dell’impossibilità attuale di interventi più incisivi da attuarsi mediante riforme costituzionali; per un altro, dalla consapevolezza della necessità di individuare una sede di raccordo che riconduca all’interno dell’organo parlamentare le istanze espresse dalle autonomie, in primo luogo delle Regioni, in un modello, quale è proprio quello disegnato nel 2001, di regionalismo a più livelli. In ogni caso si tratta di uno degli strumenti possibili attraverso i quali dare corpo all’istanza richiamata nell’art. 5 Cost. ed in base alla quale la Repubblica, della quale si postula ad un tempo l’unità e l’indivisibilità, è tenuta ad adeguare i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento.

In questo contesto si inserisce la recente ed ampia riflessione sul ruolo e la conformazione della Commissione bicamerale integrata, ripresa negli ultimi mesi sia in dottrina che attraverso le indagini conoscitive promosse dalla stessa Commissione. In particolare, già nella prima delle indagini richiamate si esprimeva in ogni caso l’auspicio di una concretizzazione del dettato dell’art. 11, come si è più sopra evidenziato; a sua volta, il documento finale<sup>55</sup> della successiva e più recente indagine a quest’ultima collegata rappresenta un’utile base di partenza per una riflessione sul tema.

---

istituzionale con superfetazioni che rischiano di creare nuovi punti di instabilità e di mancare l’obiettivo di creare una sede di reale e funzionante collegamento tra parlamento ed enti territoriali”.

<sup>53</sup> Di “rinunciatario scetticismo” parla in effetti C. FUSARO, *Lontani surrogati e futuri pasticci*, in *forumcostituzionale.it*, proprio in merito alla previsione contenuta nell’art. 11, l. cost. 3 del 2001.

<sup>54</sup> Di riforma costituzionale in *progress* parla B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 156.

<sup>55</sup> Cfr. XVII Legislatura. Doc. XVI-bis, n. 11. *Commissione parlamentare per le questioni regionali. Relazione all’Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull’attuazione degli Statuti speciali*, approvata nella seduta del 10 maggio 2017.

## 8. I problemi posti dall'art. 11 della legge n. 1 del 2003: alla ricerca delle soluzioni possibili.

Secondo quanto previsto dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 *“sino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle regioni, delle Provincie autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali.*

*Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e all'art. 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti”.*

Come appare evidente già ad una prima lettura, l'articolo in questione, pur rappresentando un'importante opportunità in relazione alla possibile definizione di una sede parlamentare di raccordo, si limita a prevedere l'integrazione della Commissione e, in termini quanto mai sintetici, le competenze ascritte alla Commissione stessa in composizione integrata, lasciando dunque impregiudicate numerose questioni<sup>56</sup>. Il che rende quindi necessario sciogliere una serie di nodi teorici, ma anche di problemi concreti<sup>57</sup> con i quali ci si è infatti recentemente confrontati in occasione delle indagini richiamate. Tali riflessioni si innestano, peraltro, sull'unico studio avviato nella fase immediatamente successiva all'approvazione della riforma costituzionale attraverso la predisposizione, da parte delle Giunte per il regolamento di Camera e Senato, di un Comitato paritetico composto di quattro deputati e quattro senatori e presieduto dall'onorevole Mancino, appositamente istituito l'11 ottobre del 2001, dunque all'indomani dell'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, con l'intento di definire la disciplina regolamentare necessaria all'avvio della Commissione integrata. Come è noto, l'ampia congerie di problemi che il Comitato ha dovuto affrontare<sup>58</sup> nonché, soprattutto, quella “profonda

<sup>56</sup> Sulle quali vedi tra gli altri B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, cit., 156-157 e ID. *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 108-109. Vedi inoltre C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, cit., 2.

<sup>57</sup> Come evidenzia, infatti, B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 108-109, l'art. 11 della l. c. n. 3 del 2001, “oltre a non rispondere all'esigenza di una Camera delle Regioni, ha posto, sin dalla XIV Legislatura (2001-2006) enormi problemi di attuazione”. Sin dall'inizio sono apparse evidenti, infatti, una serie di questioni procedurali alle quali la politica non è stata in grado di rispondere anche nella favorevole circostanza della corrispondenza, nel corso della XV legislatura (2006-2008), tra maggioranza politica e maggioranza insediata nella maggior parte delle Regioni, “lasciando così privo il regionalismo italiano di una sede di ‘collaborazione’ tra lo Stato e le Regioni sulla ‘carta’ comunque di non secondaria importanza”. Infine (cfr. ID., *Ib.*, 109) alle complesse questioni poste dall'attuazione dell'art. 11, che hanno quindi procrastinato l'integrazione della Commissione, si è aggiunta la circostanza che l'attuazione dell'integrazione della Commissione avrebbe portato la maggioranza politica della XIV legislatura in minoranza dentro la Commissione integrata, cosa che sarebbe potuta accadere anche nella prima fase della XVI Legislatura.

<sup>58</sup> P. CARETTI, *La lenta nascita della “bicameralina”, strumento indispensabile non solo per le Regioni, ma anche per il Parlamento*, editoriale, in *Le Regioni*, 2-3/2003, 351.

difficoltà concettuale di addivenire ad un effettivo cambiamento”<sup>59</sup>, hanno allora rappresentato degli ostacoli non superabili che hanno di fatto determinato l’arenarsi dei lavori del Comitato. Tali lavori tuttavia, hanno certamente rappresentato all’epoca un “importante contributo di mediazione tra le molteplici proposte politiche e dottrinali”<sup>60</sup> presenti e, proprio per tale ragione, rappresentano anche oggi una delle riflessioni più organiche alle quali attingere al fine di tornare ad affrontare il tema dell’integrazione della Commissione.

### 8.1 Obbligatorietà o facoltatività dell’integrazione della Commissione e definizione delle fonti.

Una delle prime questioni affrontate nell’ambito delle indagini più recenti predisposte dalla Commissione, ma anche nelle precedenti riflessioni ad opera della dottrina, riguarda l’obbligatorietà ovvero la facoltatività dell’integrazione della Commissione. A tal proposito appare certamente condivisibile l’opinione di chi ha evidenziato la stretta connessione “funzionale”<sup>61</sup> tra primo e secondo comma dell’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001. Se, infatti, è indubbio che il verbo utilizzato al primo comma sia l’indicativo presente di “potere” e non si sia, in effetti, fatto ricorso al verbo “dovere”, non ci troviamo in realtà dinnanzi ad una facoltà ma ad un obbligo. Il secondo comma fa infatti discendere una serie di conseguenze, non certo di poco conto, dall’integrazione della Commissione; esso, tuttavia, pur se formulato come direttamente applicabile<sup>62</sup>, è destinato a rimanere inoperante laddove non venga data applicazione al primo comma. Di qui, inoltre, la tesi in base alla quale “il ‘possono’ andrebbe inteso come abilitazione, non a caso posta a livello costituzionale, al regolamento parlamentare a spaziare in un’area diversa da quella che gli è tradizionalmente propria, in genere identificata con l’organizzazione e con il funzionamento di ciascuna assemblea parlamentare”<sup>63</sup>.

---

<sup>59</sup> M. MANETTI, *Parlamento e Regioni: l’inattuazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali in composizione integrata*, in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, 2009, 182. In merito a tali difficoltà concettuali vedi inoltre F. BERTOLINI, *La riforma della Camera delle autonomie territoriali tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, Napoli, 2003, 51.

<sup>60</sup> R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative (minime) in tema di integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2/2003, 340.

<sup>61</sup> R. BIFULCO, *In attesa della seconda Camera federale*, in T. GROPPi – M. OLIVETTI (a cura di) *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 211 ss..

<sup>62</sup> Così N. LUPO, *Alcune riflessioni sul Parlamento alla luce del nuovo titolo V Cost.*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2010.

<sup>63</sup> ID, *Ib.* Nel senso di ritenere obbligatoria l’integrazione vedi anche S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *forumcostituzionale.it*, 26 novembre 2001, secondo il quale si tratta di un obbligo, al di là dell’apparenza connessa alla formulazione letterale, poiché “si tratta di una scelta costituzionale – sia pure provvisoria e non completa – che tende a porre e a realizzare, contestualmente all’introduzione di un riparto dei poteri legislativi basato sulla competenza generale delle regioni, un ulteriore carattere dell’ordinamento federale, e cioè: la partecipazione di queste ultime alla funzione legislativa dello Stato”. Una posizione, questa, non unanime. Tra coloro che si sono espressi nel senso di ritenere che si tratti di una facoltà e non di un obbligo vedi R. DE LISO, *Osservazioni sull’art. 11 della legge costituzionale di riforma del titolo V della seconda parte della*

Questione strettamente connessa a quella che si è qui appena richiamata, attiene, infatti, alla tipologia delle fonti abilitate a dare seguito alle prescrizioni contenute nell'art. 11 della legge cost. n. 1 del 2003. Già in passato si è evidenziato come il legislatore costituzionale, limitandosi a far riferimento alla fonte regolamentare, abbia evidentemente attribuito ad essa un potere sostanziale di particolare rilievo<sup>64</sup>. Tuttavia, la dottrina non ha mancato di evidenziare come non possa essere questa l'unica fonte idonea ad intervenire al fine di integrare la Commissione parlamentare, nonché definirne le nuove competenze conseguenti all'integrazione stessa<sup>65</sup>: affidare infatti esclusivamente ai regolamenti parlamentari la disciplina della Commissione in composizione integrata - pur se in stretta ottemperanza alla lettera del disposto della legge costituzionale n. 3 del 2001 - metterebbe in discussione la natura dei regolamenti stessi quali *interna corporis acta*. Alla luce di tale osservazione è apparso quindi necessario prospettare piuttosto il ricorso ad una pluralità di fonti diverse al fine di dare attuazione a quanto previsto dalla legge costituzionale. La questione delle fonti idonee a definire il quadro normativo che dovrebbe definire la Commissione integrata è, tuttavia, ben più complesso di quanto non possa apparire ad una prima analisi ed anche nella attuale riflessione non paiono del tutto risolte le questioni teoriche di fondo dalle quali dipende l'individuazione della soluzione più corretta. Se vi è, infatti, unanimità quanto al fatto di riconoscere la necessità di intervenire con fonti diverse, non altrettanto può dirsi in relazione alla definizione dei rispettivi ambiti di intervento delle fonti stesse. A tal proposito si può ricordare come già nel 2001 l'on. Casini, allora Presidente della Camera dei deputati, avesse segnalato

---

*Costituzione. Problemi interpretativi e di attuazione*, in *forumcostituzionale.it*, 10 gennaio 2001; E. CATELANI, *Alcune osservazioni sugli aspetti organizzativi del parlamento e del governo nell'attuazione del titolo v: la conferenza stato-regioni e la commissione parlamentare per le questioni regionali*, in P. CARETTI, *osservatoriosullefonti.it*, 2002, 35, secondo la quale, infatti, il combinato disposto del primo e secondo comma induce piuttosto "a ritenere una prevalenza del carattere discrezionale a favore dell'autonomia disciplinare delle Camere". Sempre secondo l'A. la mancanza di obbligatorietà sarebbe inoltre desumibile dall'assenza di sanzione.

<sup>64</sup> R. BIFULCO, *Ipotesi normative intorno alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *forumcostituzionale.it*, 4 novembre 2002.

<sup>65</sup> Tra coloro che hanno valutato positivamente la posizione espressa dal Presidente Casini vedi, tra gli altri, L. GIANNITI, *Considerazioni sull'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 6/2001, 1114, secondo il quale la proposta da questi avanzata "risponde ad una rigorosa interpretazione del ruolo dei regolamenti parlamentari che, pur essendo fonti primarie assimilabili alle leggi formali, sono sempre stati ritenuti 'atti di autonomia normativa' perciò non oggetto di sindacato di costituzionalità e perciò tendenzialmente inidonei a regolare questioni esterne all'ordinamento parlamentare come l'individuazione dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali da integrare nella composizione della Commissione per le questioni regionali"; si tratterebbe cioè di "atti interni alle Camere non pienamente considerabili fonti dell'ordinamento giuridico generale". Vedi inoltre C. FUSARO, *Lontani surrogati e nuovi pasticci*, cit., 2, per il quale è difficile immaginare di poter fare a meno di una pluralità differenziata di fonti: "del resto, se non altro per ragioni di tutela dei soggetti esterni, stante la giurisprudenza della Corte sui regolamenti parlamentari, non è da pensare che possano essere davvero questi soli a disciplinare le modalità di designazione dei rappresentanti di altri soggetti costituzionali! Né si può pensare che i due regolamenti potrebbero disporre sulla materia in modo diverso!"; E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Un Senato delle autonomie per l'Italia federale*, cit., 104-105, per il quale vanno regolati con legge tutti i profili esterni all'organizzazione delle Camere, definendo quest'ultima come la "soluzione dogmaticamente più corretta".



l'opportunità che la disciplina della partecipazione dei rappresentanti di Regioni ed enti territoriali si svolgesse sulla base di una pluralità di livelli normativi, spettando infatti ai regolamenti parlamentari “disciplinare l'attività della Commissione integrata nonché le conseguenze procedurali derivanti dall'espressione di pareri della Commissione medesima”, mentre “sul piano legislativo appare necessario disciplinare specificamente le modalità di individuazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali chiamati ad integrare la Commissione”. Ad un ulteriore livello normativo, rappresentato da un regolamento interno della Commissione, sarebbe infine spettato “dare certezza procedurale alle deliberazioni della stessa e stabilire lo svolgimento delle sue attività in attuazione delle nuove disposizioni costituzionali”<sup>66</sup>. Si tratta, come è evidente, di un'impostazione che non tiene conto della differenza tra la previsione dell'art. 126 Cost., con la riserva di legge ivi presente, rispetto alla previsione normativa di cui all'art. 11 della legge cost. 3 del 2001 che invece, con riferimento esclusivo alla Commissione in composizione integrata, riserva la relativa disciplina al regolamento parlamentare<sup>67</sup>. Proprio questa impostazione, che tende a far prevalere l'art. 126 Cost. rispetto all'art. 11, l. cost. 3/2001, aveva peraltro condotto alla presentazione, sempre nella stessa legislatura, di diversi progetti di legge di modifica della legge n. 62 del 1953, per i quali però non è mai stato mai avviato l'esame.

Il documento finale del Comitato paritetico istituito nello stesso anno<sup>68</sup> sembra però discostarsi, almeno parzialmente, dalla posizione richiamata ed evidentemente accolta dallo stesso Presidente della Camera Casini, mostrando infatti un orientamento che appare maggiormente propenso ad applicare quanto più fedelmente possibile le indicazioni provenienti dal testo della legge costituzionale ed in base al quale è al regolamento parlamentare - ovvero ai regolamenti di Camera e Senato - che dovrebbe spettare intervenire in tutti gli aspetti possibili relativi all'integrazione della Commissione, salvo quelli nei quali

---

<sup>66</sup> Vedi *Camera dei deputati. XIV Legislatura. Resoconto della Giunta per il regolamento del 16 ottobre 2001*, 4. Cfr. R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative*, cit., 342, nota n. 6. Come osserva inoltre F. PALMIERI, *L'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 sulla composizione integrata della Commissione parlamentare per le questioni regionali: profili critici e note di prospettiva*, in *Il Parlamento della Repubblica: note, procedure, apparati – Camera dei deputati, 2013, vol. 4*, 1262, si renderebbe anche opportuno un intervento delle fonti normative regionali “leggi o statuti, per definire le specifiche modalità attraverso cui le giunte o i consigli regionali dovrebbero esercitare le competenze relative alla nomina dei rappresentanti delle regioni”.

<sup>67</sup> Sul punto vedi oltre a R. BIFULCO, *Ib.*, nota n. 10, M. MANETTI, *Prospettive di riforma del Senato in Italia*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO, *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, Milano, 2008, 34, la quale ricorda, infatti, come, “per superare l'impasse che ha impedito sinora la nascita della Commissione si è avanzata persino una proposta di riforma parlamentare che – facendo prevalere il disposto dell'art. 126 Cost. su quello del citato art. 11 – richiama alla competenza della legge l'istituzione della Commissione medesima, e affida (correttamente) ai regolamenti parlamentari soltanto la disciplina interna della sua attività.

<sup>68</sup> Oltre al già citato resoconto della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2001 vedi inoltre *Camera dei deputati. XIV Legislatura. Resoconto della Giunta per il regolamento del 5 giugno 2002*; *Camera dei deputati. XIV Legislatura. Resoconto della Giunta per il regolamento del 28 novembre 2002*; *Camera dei deputati. XIV Legislatura. Resoconto della Giunta per il regolamento del 10 aprile 2003*.

non può che prospettarsi l'intervento della fonte legislativa ordinaria (ad esempio con riferimento alle incompatibilità), ovvero alla fonte legislativa costituzionale (per quanto riguarda ad esempio lo *status* dei rappresentati delle autonomie e in particolare l'estensione delle prerogative)<sup>69</sup>. Con riferimento all'indirizzo prescelto dal Comitato si è peraltro osservato, da parte di coloro che appaiono più propensi a valorizzare la fonte regolamentare, come in effetti, dal punto di vista formale tale scelta non sia contestabile poiché la fonte che attribuisce tale potere al regolamento parlamentare è la fonte costituzionale; dal punto di vista dell'opportunità della scelta stessa si evidenzia, inoltre, come, pur se si finisce con il "sostanzializzare" la norma regolamentare, esponendola all'eventuale giudizio degli organi competenti, tuttavia la scelta di non "dismettere" il potere che le viene attribuito a favore della fonte legislativa avrebbe il vantaggio di favorire indubbiamente "l'aggregazione del consenso politico-parlamentare intorno ai contenuti della riforma costituzionale, e in particolare alla composizione della CPQR", quale conseguenza dell'approvazione dei regolamenti a maggioranza assoluta, contribuendo così "a rafforzare di legittimazione politica la norma al cospetto dell'eventuale controllore"<sup>70</sup>.

E' alla prima delle soluzioni prospettate che sembra tuttavia ispirarsi la recente "relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali". Secondo quanto previsto al punto 1.2., infatti, con riferimento alle "fonti per l'attuazione dell'art. 11", se quest'ultimo individua i "regolamenti parlamentari" quale strumento attuativo per l'integrazione della Commissione, tuttavia, per quel che attiene la composizione della Commissione stessa, non si potrebbe che ricorrere alla fonte legislativa dal momento che la composizione della CPQR "è disciplinata, in virtù della riserva di legge prevista dall'art. 126 della Costituzione, da norme di legge ordinaria (articolo 52 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, e articolo 32 della legge 28 ottobre 1970, n. 775)". Sempre alla fonte legislativa sarebbe inoltre opportuno ricorrere "ove si tratti di incidere su profili che non riguardano l'attività delle Camere, ma che incidono sull'organizzazione degli enti territoriali, quali l'individuazione delle modalità di scelta dei rappresentanti di questi enti", oltre che a riservare sempre alla fonte legislativa i profili inerenti le ineleggibilità e le incompatibilità. Alla fonte regolamentare sarebbe invece riservata innanzi tutto - come emerge dalla relazione all'Assemblea del Presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali G. D'Alia del 9 febbraio scorso<sup>71</sup> - la stessa scelta di procedere all'integrazione della Commissione, riconoscendo quindi alla fonte regolamentare una funzione di

---

<sup>69</sup> Cfr. R. BIFULCO, *op. cit.*, 343.

<sup>70</sup> ID. *Ib.*, 343-344. Si osserva inoltre il vantaggio derivante da una più celere approvazione delle modifiche ai regolamenti parlamentari piuttosto della legge, cfr. F. PALMIERI, *op. cit.*, 1262. Uno svantaggio di ordine, per così dire, procedurale, può tuttavia essere ravvisato nella necessità di intervenire in maniera identica sui regolamenti di ciascun ramo del Parlamento.

<sup>71</sup> Vedi G. D'ALIA, *Camera dei deputati. XVII legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali, relazione all'Assemblea sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e sull'attuazione degli Statuti speciali (Esame ai sensi dell'art. 143, comma 1, del Regolamento della Camera, e rinvio)*, giovedì 9 febbraio 2017, 209.

impulso rispetto al processo prefigurato dalla legge di riforma del 2001<sup>72</sup>, nonché la disciplina di tutti gli aspetti inerenti al funzionamento ed all'organizzazione della Commissione e alle modifiche del procedimento legislativo. Infine, secondo quanto stabilito dal documento finale dell'indagine, per l'organizzazione dei lavori si potrebbe anche prevedere un rinvio ad un regolamento interno della stessa Commissione.

Con riferimento quindi alla definizione degli ambiti di competenza spettanti alla fonte regolamentare rispetto alla fonte legislativa, la soluzione accolta dalla Commissione bicamerale nella relazione finale aderisce alla posizione già emersa in passato quanto all'esigenza di intervenire con una pluralità di fonti. L'ambito di competenza della legge sarebbe così circoscritto alla questione della composizione della Commissione oltre che agli aspetti, come sopra rilevato, inerenti al regime delle ineleggibilità e incompatibilità. Tuttavia, come è emerso chiaramente anche nel corso delle audizioni, tale soluzione appare in parte diversa rispetto a quella prospettata da chi evidenzia invece che le trasformazioni che hanno riguardato la fonte regolamentare e che hanno trovato definizione nella nota sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014<sup>73</sup>, giustificerebbero un più ampio ricorso ad essa, superando in tal caso il limite tradizionalmente riconosciuto alle fonti regolamentari quanto alla possibile esclusiva disciplina di oggetti interni. Si afferma infatti come con tale decisione la Corte costituzionale avrebbe qualificato i regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale. Questa interpretazione della Corte potrebbe quindi essere effettivamente intesa quale ulteriore incoraggiamento ad utilizzare la fonte regolamentare anche con riferimento alla definizione della composizione della Commissione bicamerale, oltre al fatto, come appare evidente, di dover certamente constatare che la fonte costituzionale "individua i regolamenti parlamentari come la fonte primaria che deve e non può non disciplinare questo oggetto"<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Così A. RUGGERI, *La Commissione parlamentare per le questioni regionali, tra le forti delusioni del presente e la fitta nebbia del futuro*, in *federalismi.it*, n. 23/2005, 8.

<sup>73</sup> E' noto come nella richiamata decisione la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia in effetti conosciuto un vero e proprio *revirement* che dall'esclusione assoluta di sindacabilità dei regolamenti parlamentari discendente dalla posizione occupata dalle Camere nell'ordinamento, passa ad affermare la sindacabilità di tali fonti nel caso in cui siano viziati da incompetenza assoluta, "ossia quando impingono in situazioni soggettive estranee alle funzioni delle Assemblee" (cfr. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *osservatorioaic.it*, ottobre 2014, 3). Da rilevare, tuttavia, come il regime riservato ai regolamenti parlamentari quali fonti dell'ordinamento generale, rimanga a dir poco "anomalo" dal momento che nel caso che ha originato la decisione della Corte si esclude la sindacabilità dei regolamenti parlamentari in un giudizio incidentale che, come si fa notare "è caratteristico e indefettibile per gli atti dotati della peculiare capacità di concorrere a costituire l'ordinamento e che - non è inutile ricordarlo - si estende anche alle leggi costituzionali" limitandosi ad ammettere il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (ID., *Ib.*, 5).

<sup>74</sup> Così N. LUPO, *XVII legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Seduta n. 3 di mercoledì 8 marzo 2017*.

Tuttavia, per un verso, va rilevato come sul riconoscimento nella richiamata decisione<sup>75</sup> dei regolamenti parlamentari quali fonti dell'ordinamento generale, non vi è certo unanimità di vedute. In ogni caso, al di là di qualunque valutazione sulla natura del regolamento parlamentare, non si può però non tener conto del fatto che l'unico riferimento normativo nel caso della Commissione integrata sia rappresentato dall'art. 11 della legge n. 3 del 2001 e che tale disposto pone chiaramente una riserva di regolamento parlamentare<sup>76</sup> con riferimento all'integrazione della Commissione. In definitiva quindi, come è stato correttamente sostenuto, "l'idea di fare intervenire la legge della Repubblica, ai fini della previsione della partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, ha dalla sua la logica sin qui seguita dall'ordinamento, che ha sempre visto nel regolamento parlamentare non il luogo di definizione della rappresentanza, ma quello di disciplina della procedura. Tuttavia ha contro il disposto testuale dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001"<sup>77</sup>.

Come è evidente appare dunque ben difficile definire altra soluzione che non sia compromissoria e che non preveda, in ogni caso, la concorrenza di una pluralità di fonti. Si tratta, infatti, di individuare il giusto equilibrio tra l'intervento della fonte regolamentare e l'apporto delle altre fonti, riconoscendo che la riserva di regolamento prevista dall'art. 11 non possa che configurarsi come riserva, in senso lato, "relativa"; l'equilibrio tra la fonte regolamentare e le altre fonti dovrebbe infatti tener conto, per un verso, dell'esigenza, già rilevata in passato, che la fonte regolamentare non "dismetta" del tutto il proprio ruolo a vantaggio della fonte legislativa; d'altro, nella definizione dei rispettivi ambiti di competenza, della distinzione tra oggetti "esterni" e oggetti "interni", i primi non disciplinabili dalla

---

<sup>75</sup> Il tentativo della Corte costituzionale nella sent. n. 120 del 2014 di riconoscere ai regolamenti parlamentari la natura di fonte dell'ordinamento è stato definito in dottrina quale "goffo" (M. MANETTI, *op.ult.cit.*, 8) pur dovendosi riconoscere alla citata decisione il merito di aver infranto, almeno in parte, lo schermo rappresentato dall'autonomia delle Camere ritenuto ora dalla Corte costituzionale non più impenetrabile. Si segnala inoltre che la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul tema dell'autonomia costituzionale delle Camere con due recenti sentenze, la n. 213 e la n. 262 del 2017, con le quali ha certamente ribadito la sostanza argomentativa della precedente pronuncia del 2014 rilevando nel tessuto costituzionale "un chiaro fondamento non solo dell'autonomia-autodichia delle Camere e degli altri organi costituzionali a garanzia delle relative funzioni sovrane ma anche chiari limiti imposti ad essa dal principio di legalità-giurisdizione". Così R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *federalismi.it*, 24/2017, 4. In particolare sulla sentenza n. 262/2017 vedi inoltre il commento di N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *forumcostituzionale.it* (21 dicembre 2017).

<sup>76</sup> Nell'ambito delle audizioni si segnala in proposito la posizione di M. LUCIANI, *XVII legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Seduta n. 1 di mercoledì 15 febbraio 2017*, il quale, pur riconoscendo che si è in presenza di una riserva di regolamento parlamentare, ritiene che tale riserva sarebbe limitata all'*an*, similmente a quanto già evidenziato da D'ALIA nel corso della seduta del 9 febbraio (cit., vedi *retro*, nota n. 65), secondo il quale infatti, al regolamento parlamentare deve essere riservata la scelta di procedere all'integrazione oltre agli "aspetti inerenti al funzionamento ed all'organizzazione della medesima, nonché alle modifiche del procedimento legislativo". Secondo M. Luciani, quindi, quanto alla composizione ci sarebbe spazio per la legge ed anche per la legge costituzionale dal punto di vista delle gaurentigie dei componenti della Commissione.

<sup>77</sup> Cfr. S. MAGIAMELI, *Brevi osservazioni sull'art. 11*, cit., 2.

fonte regolamentare e pur dandosi “come pienamente acquisita l’integrazione dei regolamenti parlamentari tra le fonti del diritto italiano”<sup>78</sup>. Tra gli oggetti esterni si segnalano, in particolare, la ripartizione dei rappresentanti delle autonomie territoriali tra Regioni ed enti locali ed il regime delle incompatibilità di questi ultimi, così come il rapporto numerico tra componente parlamentare e componente non parlamentare presente all’interno della Commissione, nonché il riparto dei seggi tra Regioni ed enti locali e tra le Regioni<sup>79</sup>.

## 8.2 Composizione e integrazione della Commissione

Con riferimento alla composizione numerica della Commissione le indicazioni che emergono dalla relazione dell’11 maggio scorso non sembrano discostarsi significativamente da quanto già indicato dal Comitato Mancino. In primo luogo, anche facendo riferimento a quanto emerso nel corso delle audizioni, appare infatti unanime la preferenza accordata alla composizione paritaria tra componenti parlamentari e componenti territoriali<sup>80</sup>; ciò, come si afferma nella relazione, “anche alla luce della giurisprudenza costituzionale sul titolo V che, in relazione all’applicazione del principio di leale collaborazione, ha fatto di frequente riferimento ad un confronto paritario tra i due ‘grandi sistemi ordinamentali della Repubblica’”. In altre parole, si può ritenere condivisibile l’osservazione in base alla quale tanto più si opti per una soluzione in equilibrio, se non paritaria, tra la componente parlamentare e quella territoriale, “tanto più verrà valorizzata la natura innovativa di tale Commissione quale ‘sede

<sup>78</sup> E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all’attuazione dell’art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Un Senato delle autonomie per l’Italia federale*, cit., 105, nel quale l’A. parla di “insoddisfacenti risposte date al problema dalla Corte costituzionale” riferendosi alla collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema generale delle fonti. Tuttavia sembra di poter affermare come anche dopo la richiamata sentenza n. 120 del 2014 la risposta della Corte al problema continui ad essere insoddisfacente.

<sup>79</sup> In questo senso vedi quanto sostenuto da E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni: una storia ancora in attesa di un lieto fine*, cit., 267-268. Vedi, inoltre, dello stesso A. *Problemi connessi all’attuazione dell’art. 11*, cit., 104-107.

<sup>80</sup> Come veniva fatto notare nel 2001 da S. MANGIAMELI, *Brevi osservazioni*, op.cit., 2-3, tale soluzione darebbe alla Commissione bicamerale “un carattere arbitrale in ordine alla formazione del parere”. Il che, a detta dell’A. “appiattirebbe il contributo regionale” e “si tratterebbe, perciò, di una lettura debole del disposto costituzionale, al limite della compatibilità con l’art. 11 della legge cost. 3 del 2001”. La soluzione che vedrebbe invece una prevalenza numerica della componente regionale, oltre ad essere più coerente con il disposto della norma costituzionale, “farebbe assumere effettivamente alla Commissione bicamerale il carattere di ‘parte’ del procedimento e ciò darebbe senso, sia al carattere *conformativo* del parere previsto, sia al particolare procedimento individuato per superare le ipotesi di contrasto tra la volontà delle Regioni e quella dello Stato”. Di diverso avviso già nel 2001 E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all’attuazione dell’art. 11*, cit., 107, secondo il quale, infatti, la presenza maggioritaria della componente regionale “snaturerebbe il carattere parlamentare della Commissione in analisi, introducendo all’interno dell’organizzazione complessiva delle due Camere un organo che non può più ricondursi ad esse. Va, inoltre, rilevata la difficile compatibilità di una simile opzione con la formulazione letterale dell’art. 11, il quale, riferendosi ad una Commissione ‘integrata’, utilizza un verbo che sembra presupporre un apporto ‘non maggioritario’ della componente esterna a quella ordinaria della Commissione”. Oltre al fatto, di non secondario rilievo che, come osserva B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., 108, è ben difficile che i parlamentari possano accettare di essere in minoranza nella Commissione. Sempre nel senso, infine, che una composizione squilibrata a favore della rappresentanza territoriale snaturerebbe il profilo parlamentare della Commissione vedi F. PALMIERI, *op. cit.*, 1264.



comune' di elaborazione progettuale dei temi del regionalismo"<sup>81</sup>. Considerando tuttavia che al momento attuale la Commissione parlamentare risulta composta di 40 membri la soluzione preferibile, al fine di evitare una Commissione pletorica, sembra quella di una riduzione del numero totale dei componenti a 60, con 30 parlamentari (15 deputati e 15 senatori) e 30 rappresentanti delle autonomie locali.

Per quel che attiene il rapporto numerico tra rappresentanza regionale e quella degli altri enti territoriali la Commissione nella relazione prospetta l'esigenza di riconoscere un rappresentante per ciascuna Regione e provincia autonoma, quindi una rappresentanza di 21 membri. Appare quindi del tutto superata l'idea, inizialmente prospettata in dottrina, di prevedere una rappresentanza per così dire "territoriale" delle Regioni, ovvero una rappresentanza che, per ciascuna Regione, sia commisurata alla grandezza territoriale o alla popolazione residente. Una soluzione questa che seppur, come era stato fatto notare, avrebbe consentito di rappresentare "i territori e le popolazioni con le loro diversificazioni (numeriche)" - laddove l'eguale rappresentanza regionale consentirebbe esclusivamente di rappresentare "gli enti in quanto tali"<sup>82</sup> - appariva già superata all'epoca della Commissione Mancino. Accogliere, infatti, tale soluzione risulta incompatibile con la scelta di voler evitare una composizione pletorica della Commissione stessa. D'altro canto, non manca chi fa notare come la composizione paritetica "sia una soluzione nel segno della tradizione federale"<sup>83</sup>.

La relazione inoltre predilige la soluzione che ad integrare la Commissione, proprio in quanto si tratta di integrare un organo del potere legislativo, siano le Assemblee legislative o i Consigli regionali i quali vengono chiamati a designare i propri rappresentanti mediante elezione "secondo modalità stabilite dai rispettivi Statuti o, per le Regioni a Statuto speciale, dalle leggi statutarie". Un aspetto, questo, sul quale sembra esservi unanimità di vedute in dottrina<sup>84</sup>, così come ampiamente apprezzata è la proposta, già presente nella Relazione introduttiva del Presidente D'Alia, di consentire la presenza in Commissione

---

<sup>81</sup> Così. E. GIANFRANCESCO, *Parlamento e Regioni*, cit., 267.

<sup>82</sup> S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*, 3.

<sup>83</sup> Così A. D'ATENA, *XVII legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Seduta n. 1 di mercoledì 15 febbraio 2017*.

<sup>84</sup> Si tratta della soluzione già accolta dal Comitato Mancino. Una posizione minoritaria della dottrina aveva all'epoca sostenuto che la competenza dovesse essere riservata ai Presidenti delle Regioni, posizione questa peraltro ancora recentemente emersa con riferimento alla proposta di modifica del Senato. In particolare ricorda F. PALMIERI, *op. cit.*, 1266, come tale posizioni si basi sull'argomentazione che "la forma di governo regionale, basata sul principio dell'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte, assegni a questi, a livello nazionale la rappresentanza degli interessi delle regioni.". Tuttavia l'A. ricorda altresì come l'orientamento prevalente della dottrina ritenga invece che "l'elezione dei rappresentanti regionali debba essere affidata ai Consigli regionali, in quanto la Commissione parlamentare è organo delle Camere, e quindi la sua composizione andrebbe integrata da soggetti titolari di una omogenea legittimazione elettiva". Inoltre i rappresentanti delle Giunte dispongono già di una sede propria di confronto rappresentata dalla Conferenza Stato-regioni. (*Ib.*)

anche di una rappresentanza degli esecutivi regionali “in quanto diretti titolari dell’attuazione delle politiche”<sup>85</sup>.

Un ulteriore problema si pone con riferimento all’esigenza di garantire, per ciascuna Regione e Provincia autonoma, anche la presenza delle minoranze politiche. A tal fine, pur se in grado di rispondere a tale esigenza, appare difficilmente compatibile con quella di evitare un eccessivo numero di componenti della Commissione integrata l’idea di prevedere delle “delegazioni regionali” composte di tre delegati per ciascuna Regione e Provincia autonoma<sup>86</sup>. Nel corso delle audizioni si è così proposto di far riferimento a maggioranze qualificate per la selezione dei membri da inviare alla Commissione<sup>87</sup> e, in particolare, al fine di favorire un accordo tra maggioranza e opposizione all’interno dei Consigli regionali, si è prospettata l’idea che la legge indichi “maggioranze qualificate a scalare” passando dal primo scrutinio a una maggioranza molto elevata, al secondo ad una maggioranza inferiore fino ad arrivare al terzo ad una maggioranza semplice.<sup>88</sup>

Nelle proposte avanzate a suo tempo dal Comitato paritetico non si era inoltre provveduto a chiarire se il Consiglio regionale fosse infine tenuto o meno ad eleggere un rappresentante nel proprio seno. Questo aspetto appare invece definito chiaramente nella Relazione del maggio 2017 nella quale, pur riconoscendosi che le previsioni dell’art. 11 non sono tali da comportare necessariamente che i rappresentanti degli enti territoriali siano designati tra soggetti che rivestono cariche elettive o di governo, si riconosce tuttavia come tale soluzione sia preferibile “al fine di garantire la necessaria rappresentatività dei membri delle autonomie territoriali”.

Per quanto riguarda i rappresentanti degli enti locali questi sarebbero in tutto 9. Lo squilibrio numerico rispetto ai rappresentanti regionali è, tuttavia, giustificato dal fatto che, come unanimemente riconosciuto, le competenze della Commissione attengono prevalentemente gli ambiti di competenza legislativi regionali mentre la presenza di rappresentanze degli enti locali si giustifica più che altro al fine di “assicurare alla Commissione una cognizione piena dei interessi degli enti territoriali, che non può prescindere dalla presenza degli enti più vicini alle esigenze delle collettività locali”. Nella relazione si riconosce invece come sia ben più problematica la modalità di designazione dei componenti degli enti

---

<sup>85</sup> Si propone, in particolare, di riconoscere ad un rappresentante degli esecutivi regionali “la possibilità di partecipare ai lavori della Commissione con un ruolo analogo a quello del rappresentante del Governo nazionale. Il rappresentante regionale dovrebbe essere di volta in volta designato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, anche in relazione all’oggetto della discussione in Commissione”. Cfr. *XVII Legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Doc. XVI – bis n. 11. Relazione all’Assemblea*, cit..

<sup>86</sup> A tal fine vi è chi ha prospettato che ciascuna delegazione sia composta da tre delegati, similmente a quanto indicato dall’art. 83 Cost. a proposito della partecipazione dei delegati regionali all’elezione del Presidente della Repubblica. Così E. GIANFRANCESCO, *op. ult. cit.*, 268 e nota n. 25.

<sup>87</sup> Così A. D’ATENA, *XVII legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Resoconto stenografico. Seduta n. 1 di mercoledì 15 febbraio 2017*, 6.

<sup>88</sup> Questo è quanto proposto da M. LUCIANI, *XVII legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Resoconto stenografico. Seduta n. 1 di mercoledì 15 febbraio 2017*, 13.

locali “in quanto legata alla annosa e ancora non risolta questione della rappresentatività di questi enti”. Tale questione viene così risolta prevedendo che alla designazione provveda la componente degli enti locali nell’ambito della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Una soluzione che in effetti consentirebbe di assicurare la presenza di tutti i livelli di governo, ovvero Comuni, Città metropolitane e Province. Si tratta, anche in questo caso, della soluzione che già era stata proposta dal Comitato paritetico; quest’ultimo già aveva provveduto infatti a respingere sia l’idea che la designazione avvenisse ad opera dei Consigli delle autonomie locali, costituzionalmente previsti per ciascuna Regione dall’art. 123 Cost., in ragione delle difficoltà applicative che tale soluzione presenta<sup>89</sup>; sia la proposta di affidare la scelta alle associazioni rappresentative degli enti locali<sup>90</sup>, ciò in ragione del carattere di queste ultime di associazioni di natura privata su base volontaria<sup>91</sup>.

Per quanto riguarda infine la durata in carica si è optato per la medesima soluzione già prescelta dal Comitato paritetico ed in base alla quale i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali in seno alla Commissione rimangono in carica fino al rinnovo degli organi di appartenenza e comunque non oltre la durata delle Camere. In tal modo si è scelto di valorizzare il collegamento con gli enti di provenienza.

### 8.3 Le competenze della Commissione integrata.

Con riferimento al problema delle competenze della Commissione in composizione integrata la questione, che già si era posta all’epoca dei lavori del Comitato paritetico, attiene all’ampiezza del possibile intervento della Commissione stessa. Il testo dell’articolo 11 della legge cost. n. 3 del 2001 si presta infatti ad una lettura restrittiva, tale cioè da prevedere che il parere della Commissione venga richiesto esclusivamente con riferimento al terzo comma dell’art. 117 Cost., ovvero per le materie di competenza concorrente, nonché per l’art. 119 Cost. E’ indubbio, come è stato affermato, che nella previsione dell’art. 11 sia possibile cogliere “una visione ingenua e leggermente *naïf* che gli autori della riforma del 2001 avevano degli snodi costituzionali centrali del riparto di competenza tra Stato e

---

<sup>89</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Nuove ipotesi normative*, cit., 351.

<sup>90</sup> Un’idea tuttavia riproposta da A. D’ATENA, *XVII legislatura. Commissione parlamentare per le questioni regionali. Seduta n. 1 di mercoledì 15 febbraio 2017*.

<sup>91</sup> Su questo punto vi è tuttavia chi fa notare come le riserve avanzate rispetto al ruolo istituzionale di ANCI ed UPI siano forse eccessive “in quanto l’art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997 prevede la partecipazione istituzionale dei presidenti di tali associazioni alla Conferenza Stato-città e autonomie locali ed alla conferenza unificata Stato- regioni, città e autonomie locali, riservando alle medesime associazioni la scelta dei soggetti che, per il sistema delle autonomie locali, debbano partecipare ai lavori di tali organismi. Il riconoscimento istituzionale delle suddette associazioni sembra quindi già compiuto, ed allora non appare del tutto congrua la *ratio* di aver attribuito non direttamente alle associazioni, ma ad una proiezione delle stesse in un altro organo la competenza in oggetto”. Cfr. F. PALMIERI, *op. cit.*, 1268.

Regioni”<sup>92</sup>. E’ ben noto come in realtà l’esperienza successiva e l’ampia mole di giurisprudenza costituzionale che ne è seguita abbiano ampiamente dimostrato come gli aspetti più complessi e controversi del rapporto tra Stato e Regioni attengano non tanto alle materie concorrenti quanto alla definizione degli ambiti di competenza delle materie in particolare esclusive, nelle quali, come è noto, sono ricomprese anche le materie cosiddette trasversali, notoriamente incidenti sulle materie di competenza regionale. Proprio tale constatazione ha dunque indotto a ritenere che la migliore soluzione sia quella di scindere, in un certo senso, la possibilità per la Commissione di esprimere pareri, rispetto alle conseguenze procedurali che dai pareri stessi possano derivare. Infatti, la lettera del testo dell’art. 11 può prestarsi ad essere interpretata anche in maniera estensiva, prevedendo quindi che la Commissione si esprima, sulla base di quanto verrà stabilito dai regolamenti parlamentari, “su tutti i progetti di legge di interesse per gli enti territoriali”<sup>93</sup>. Ciò consentirebbe infatti alla Commissione in composizione integrata, come si fa rilevare nella Relazione finale dell’indagine conoscitiva, di pronunciarsi su materie di particolare importanza per il governo territoriale, come “l’ordinamento degli enti locali”, materia di competenza esclusiva statale. Tale soluzione sarebbe in linea con quanto già oggi previsto dai regolamenti parlamentari (art. 102, comma 3, Reg. Camera; art. 40, comma 9 Reg. Senato) che, con disposizioni precedenti alla riforma del 2001 e mai modificate, hanno attribuito alla Commissione una funzione consultiva più ampia e che attiene a tutti i progetti di legge che contengano “disposizioni nelle materie indicate dall’art. 117 della Costituzione e in quelle previste dagli Statuti speciali delle regioni adottati con leggi costituzionali, o che riguardino l’attività legislativa o amministrativa delle regioni”<sup>94</sup>. Tale attività consultiva “ampia” non andrebbe tuttavia ricompresa nell’ambito della previsione dell’art. 11 e riferita all’obbligatorietà del parere “rinforzato”, caratterizzato cioè dal fatto che al fine di superarlo sia necessario il voto a maggioranza assoluta della Commissione o dell’Assemblea. Tale parere non può che essere previsto, infatti, esclusivamente nei casi prescritti dall’art. 11 dal momento che non può essere superata la previsione dell’art. 64 della Costituzione altrimenti che con legge costituzionale. Si tratterebbe quindi, in tutti gli altri casi, di un parere semplice che non richiede quindi la maggioranza assoluta per essere superato ma che avrebbe l’indubbio vantaggio di consentire l’intervento della Commissione in ogni ambito di interesse delle Regioni, rendendo quindi possibile quel coordinamento a monte tra Stato ed enti territoriali che è, d’altro canto, proprio la finalità dell’integrazione dell’organo in questione.

---

<sup>92</sup> E. GIANGRANCESCO, *Parlamento e Regioni*, cit., 270.

<sup>93</sup> Cfr. *XVII Legislatura. Doc. XVI-bis, n. 11. Relazione all’Assemblea*, cit., 13.

<sup>94</sup> ID., *Ib.*

#### 8.4 Una nuova funzione: la valutazione delle politiche pubbliche.

Una novità di particolare rilievo è rappresentata dalla proposta, contenuta nella “Relazione sulle forme di raccordo tra stato e autonomie” del maggio scorso, di affidare alla Commissione integrata anche “la funzione di valutazione dell’impatto delle politiche pubbliche, comprese quelle dell’Unione Europea, sui territori”. Il riferimento all’attribuzione di tale competenza alla Commissione in composizione integrata è dunque estremamente sintetico ma, ciononostante, come cercheremo di evidenziare, particolarmente significativo rispetto ad una funzione certamente complessa e tuttavia centrale per i Parlamenti contemporanei.

Preliminarmente appare necessario dare conto di cosa si intenda per “valutazione delle politiche pubbliche”. In merito a tale aspetto e ricordando che gli studiosi in materia hanno evidenziato come ogni decisione politica debba essere considerata come un “ciclo”<sup>95</sup>, può affermarsi che all’interno di esso “la valutazione delle politiche pubbliche strettamente intesa è quell’attività che viene effettuata a valle della realizzazione della stessa politica pubblica, una volta che essa ha esaurito la propria funzione e dovrebbe aver realizzato nel mondo reale le modifiche sperate”<sup>96</sup>. E’ evidente come le caratteristiche della funzione di valutazione richiede, per potersi realizzare, competenze specialistiche ed intersettoriali, ma ha l’indubbio vantaggio di accrescere il ventaglio delle conoscenze dell’organo chiamato a definire le *policy*<sup>97</sup>, eventualmente anche attraverso una successiva “implementazione” o perfezionamento delle

---

<sup>95</sup> Così N. RANGONE, *La valutazione delle politiche pubbliche nella riforma del Senato tra tecnica e politica*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 187/188, 2015, 85; P. CHIRULLI, *La valutazione delle politiche pubbliche e le Assemblee elettive*, in *rivistaaic.it*, 4/2016, 4 ss. In tema vedi anche S. CASSESE, *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo per governare. Lezione in occasione della presentazione del Rapporto 2012 - 2013 di “italiadecide”, Camera dei deputati, Sala della Regina, 11 febbraio 2013*, [http://www.italiadecide.it/public/documenti/2014/6/01062014\\_Lectio\\_magistralis\\_del\\_prof.\\_Sabino\\_Cassese.pdf](http://www.italiadecide.it/public/documenti/2014/6/01062014_Lectio_magistralis_del_prof._Sabino_Cassese.pdf), secondo il quale, infatti, “le politiche pubbliche di organismi complessi come le moderne società non sono un esempio di “one stop shopping”, non sono il frutto di una volontà rousseauianamente determinata, non si realizzano “uno actu”. Sono il frutto di una lunga sequenza, le cui fasi principali sono le seguenti: la scelta delle politiche pubbliche, che oggi chiamiamo formazione dell’agenda; la preparazione del progetto, con la formulazione e la decisione della politica (sia essa contenuta in una legge o in altro atto); la sua attuazione concreta in via esecutiva; l’esame dei risultati ottenuti dalla politica una volta posta in esecuzione; l’eventuale correzione o riformulazione, sulla base della lezione che si trae dall’analisi dei risultati. Il processo – come si vede – è circolare.

<sup>96</sup> Così P. CHIRULLI, *op. ult. cit.*, 8.

<sup>97</sup> Come spesso viene ricordato, è proprio il Presidente Einaudi nelle sue *Prediche inutili*, Torino, 1964, 1, a chiedersi “Come si può deliberare senza conoscere?”. Proprio richiamando la celebre riflessione di L. Einaudi C. PINELLI, *Le funzioni del Senato in riferimento all’adesione della Repubblica all’Unione europea*, in *rivistaaic.it*, 1/2016, 5, afferma che “è incontestabile che non solo il Parlamento, ma tutte le istituzioni della Repubblica chiamate a funzioni di deliberazione politica, non le esercitano sulla base di una sufficiente conoscenza di elementi di fatto, a partire dallo stato, dal grado e dalle modalità di attuazione delle leggi e degli altri atti normativi che si tratta di modificare. Il che avviene, si badi, a prescindere dalla disponibilità dei dati, che nel caso del Parlamento è certamente elevata grazie alla molteplicità delle relazioni che vi affluiscono istituzionalmente, ai risultati di *hearings* e di indagini conoscitive nonché all’opera di eccellenti burocrazie interne. Ora, le attività di valutazione e di verifica dell’attuazione delle leggi e delle politiche pubbliche si collocano fra il ‘conoscere’ e il ‘deliberare’: non corrispondono a una passiva acquisizione di dati, che però presuppongono, e risultano strumentali al migliore esercizio dell’attività deliberativa senza confondersi con essa.

stesse sulla base dei risultati emersi dalla valutazione. La pratica valutativa ha infatti il merito di restituire ai decisori politici capacità cognitiva sui processi decisionali, “di approfondire l’evolversi dell’intervento pubblico nella sua dimensione processuale e reticolare, integrando l’analisi dei suoi profili normativi o degli *output* decisionali”<sup>98</sup>.

E’ evidente, già da queste brevi osservazioni, come il tema in oggetto richiederebbe ben altro spazio rispetto a quello che è possibile dedicargli in questa sede. Tuttavia appare necessario svolgere alcune brevi riflessioni in merito a quanto ipotizzato nella Relazione. Va in primo luogo ricordato che si tratta di una funzione che già il recente progetto di riforma costituzionale aveva provveduto ad affidare al nuovo Senato delle autonomie<sup>99</sup>, come si evidenzia nella stessa Relazione. Una funzione salutata da molti in dottrina come una novità importante e auspicabile, certamente confacente al ruolo del nuovo Senato dal momento che le politiche pubbliche hanno un evidente legame con le autonomie territoriali soprattutto in ragione del fatto che esse vengono attuate sui territori. Il favore con il quale si è guardato, quindi, alla nuova possibile attribuzione del Senato, non ha mancato tuttavia di porre in evidenza un duplice ordine di problemi in relazione alla pratica attuazione della funzione in questione. In particolare, per un verso, infatti, si è evidenziato come le maggiori difficoltà sarebbero state legate al fatto che la traduzione in termini concreti di una funzione prevista solo sulla carta fosse di fatto lasciata per intero al legislatore che avrebbe dovuto provvedervi con attenzione al fine di non far cadere nel vuoto una di quelle funzioni che appariva fondamentale nel disegnare il nuovo volto del Senato; dall’altro lato, non si è mancato di criticare il fatto che tale funzione fosse stata limitata al solo Senato e non condivisa, come preferibile, tra i due rami del Parlamento, per evitare che lo sviluppo della pratica valutativa ne risentisse negativamente.

Al di là di tali rilievi, per alcuni aspetti ora superati dalla mancata approvazione della riforma, ciò che può continuare ad affermarsi anche nella attuale fase post-referendaria è che l’introduzione a livello parlamentare di una funzione di valutazione delle politiche pubbliche appare cruciale per il futuro ruolo

---

<sup>98</sup> Cfr. M. MALVICINI, *Conoscere per deliberare. La valutazione delle politiche pubbliche e la riforma dei regolamenti parlamentari* in *rivistaaic.it*, 2/2017, 7.

<sup>99</sup> Secondo quanto previsto infatti dall’art. 1 del *Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione»* approvato il 15 aprile del 2016 e che avrebbe dovuto introdurre il seguente comma 4 all’art. 55 Cost.: “il Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali ed esercita funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica. Concorre all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all’esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l’Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea. Valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni e verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori. Concorre ad esprimere pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge e a verificare l’attuazione delle leggi dello Stato”.



del Parlamento, al fine di scongiurare la marginalizzazione rispetto al Governo, e nell'ottica evidentemente dei rapporti con le autonomie al fine di rendere possibile la realizzazione dell'esigenza di coordinamento tra queste e lo Stato. Ciò perché, come si è affermato, "si tratta dell'ultimo tassello fondamentale per impostare le attività di analisi preventiva e successiva degli interventi pubblici e per far sì che le decisioni di adozione o di ri-adozione delle politiche, così come quelle di regolazione, siano assunte sulla base di evidenze empiriche"<sup>100</sup>. Anche in questo caso la previsione contenuta nella Relazione nulla dice in merito alle modalità con le quali tale funzione dovrebbe essere in futuro svolta dalla Commissione. E' tuttavia significativo, al di là dello spazio limitato che le viene attribuito, che venga collocata nell'ambito del rafforzamento dei poteri conoscitivi e di indirizzo della Commissione, finalizzati a fare della Commissione integrata la "sede di dibattito e di confronto in sede parlamentare tra il punto di vista dello Stato centrale e quello delle autonomie, al fine di addivenire a soluzioni condivise di problematiche di interesse comune"<sup>101</sup>. Il riferimento espresso all'esigenza di addivenire a soluzione condivise, rispetto alla quale la funzione di valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche appare strumentale, mostra indubbiamente l'aspirazione a rendere dinamico quel riparto di competenze certamente statico, previsto dal titolo V dopo la riforma del 2001 e che solo la giurisprudenza costituzionale con la individuazione delle materie trasversali e la chiamata in sussidiarietà ha contribuito a "flessibilizzare". Le politiche pubbliche infatti, al contrario della rigida ripartizione per materie, richiedono una gestione comune tra lo Stato e le Regioni e la definizione di obiettivi che necessitano di coordinamento. Ed infatti "le politiche pubbliche sono rivolte ad obiettivi, si svolgono per programmi, mentre le materie sono etichette che contrassegnano settori, ambiti, argomenti destinati ad essere oggetto di disciplina"<sup>102</sup>. Inoltre, proprio perché le politiche pubbliche si prefiggono obiettivi, esse in qualche modo, come è stato a ragione evidenziato, se adeguatamente svolte, consentono di superare la barriera rappresentata dalla suddivisione per materie e richiedono, come evidente, affinché la *policy* raggiunga il suo obiettivo, che si realizzi una stretta collaborazione tra lo Stato e le autonomie territoriali<sup>103</sup>. Inoltre, non si può certo tacere il fatto che l'attribuzione alle Camere della funzione di valutazione delle politiche pubbliche, funzione che si colloca, come a ragione rilevato, tra "il conoscere e il deliberare"<sup>104</sup>, certamente consente di ridurre la "marginalità cognitiva dei decisori"<sup>105</sup>, contribuendo, in questa prospettiva, a valorizzare il ruolo delle Camere, oggi messo chiaramente in discussione dalla

---

<sup>100</sup> E. GRIGLIO, *la tassonomia delle funzioni non legislative delle Camere: una prova per il bicameralismo differenziato*, in *Studi parl. e di politica costituzionale*, 187/188, 2015, 97 – 98.

<sup>101</sup> Cfr. XVII Legislatura. Doc. XVI-bis, n. 11. *Relazione all'Assemblea*, cit., 14.

<sup>102</sup> R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, 510.

<sup>103</sup> ID., *Ib.*

<sup>104</sup> Così C. PINELLI, *op. ult. cit.*, 5.

<sup>105</sup> M. MALVICINI, cit., 6.

prevalenza dell'esecutivo nel processo decisionale. Proprio questo aspetto mostra con chiarezza, quindi, come al di là della auspicabile futura integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e della attribuzione ad essa della competenza richiamata, sia necessario intervenire in ogni caso sui regolamenti parlamentari prevedendo quelle modifiche rese necessarie al fine di riconoscere ad entrambe le Camere, come avviene già in altri Paesi, la funzione predetta<sup>106</sup>.

### 8.5 Le modalità di votazione.

Un'ulteriore questione da affrontare è rappresentata infine dalla scelta relativa alla modalità di deliberazione della Commissione in composizione integrata. In relazione a tale aspetto sono possibili, infatti, due distinte modalità di votazione: il voto "per capita" o il voto "per enti". Nel primo caso, senza che si tenga conto della diversa provenienza, territoriale o parlamentare, dei componenti della Commissione, a ciascun componente corrisponde un voto e la maggioranza richiesta per le votazioni viene computata indistintamente. Questa, all'incirca, la soluzione che era stata inizialmente proposta dal Comitato Mancino che, prevedendo inoltre un quoru strutturale per ciascuna componente stabiliva che il parere dovesse essere approvato a maggioranza dei presenti, computati indistintamente. Una diversa soluzione è quella che prevede invece una votazione "per stati", una votazione cioè che tenga conto della diversa provenienza dei componenti della Commissione integrata e che prevede una votazione contestuale, ma distinta in relazione alle diverse componenti e a maggioranza di ciascuna di esse. Come noto, questa è stata la proposta presentata nelle successive relazioni di approfondimento richieste dalle due Giunte ai deputati Boato e Deodato e ai senatori Mancino e Pastore, che sul punto si è quindi marcatamente distinta dalle indicazioni provenienti dal Comitato paritetico. Una soluzione con la quale si tenta di superare il rischio, da più parti evidenziato, che il voto per capita possa rappresentare un

---

<sup>106</sup> Come auspica infatti P. CHIRULLI, *op. ult. cit.*, 26, secondo il quale "nel caso in cui la riforma non dovesse superare il vaglio referendario, è auspicabile che la *valutazione delle politiche pubbliche* venga considerata, comunque, come priorità nel dibattito politico-istituzionale e che le Camere, coerentemente con quanto avviene in altri Paesi, si appropriino di tale funzione (o comunque concorrano in maniera determinante al suo svolgimento), apportando eventualmente modifiche al suo svolgimento". In tal senso vedi anche più recentemente M. MALVICINI, *op. cit.* Vedi infine G. COPPOLA – F.S. TONIATTO, *La valutazione delle politiche pubbliche*, in F. BASSANINI – A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere e un Parlamento, il libro di Astrid*, Firenze, 2017, in particolare 169-170, nel quale si dà conto del fatto che il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica e l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati il 10 maggio 2017 abbiano deliberato la costituzione del Polo della documentazione parlamentare, "precisando che l'integrazione funzionale dell'attività di ricerca tra i due rami del Parlamento, l'uso efficiente e razionale delle risorse umane e strumentali e il coordinamento tra le due Amministrazioni servono a migliorare la qualità degli studi, a garantire l'elaborazione di dossier per ciascun disegno di legge all'esame delle Commissioni e arricchire la documentazione tradizionale con metodologie innovative. Grazie all'integrazione funzionale dei Servizi e all'eliminazione delle duplicazioni, è quindi possibile predisporre una documentazione giuridica e contabile esaustiva rispetto all'intero spettro delle iniziative legislative – secondo il modello tradizionale già consolidato – e, altresì, sviluppare un nuovo, autonomo filone di ricerche per i profili attinenti l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche".

vincolo troppo gravoso all'azione della maggioranza nell'iter legislativo. Il voto per capita potrebbe infatti consentire l'aggregazione di maggioranze estemporanee con l'unico scopo di contrastare l'azione della maggioranza di governo senza con ciò realizzare lo scopo della ricerca di un'intesa tra Stato e autonomie territoriali che è la finalità della stessa integrazione della Commissione. In senso opposto però, a sostegno quindi dell'ipotesi del voto per capita, sta l'osservazione in base alla quale l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 non sembrerebbe configurare un organo distinto in due "semiorgani"; piuttosto l'espressione "Commissione parlamentare integrata" presente nel secondo comma farebbe pensare ad una fusione delle due diverse componenti<sup>107</sup>. Il rischio effettivo di aggregazioni trasversali e della formazione quindi di maggioranze, all'interno della Commissione, non corrispondenti ai *cleavage* istituzionale e territoriale è evidente, ma potrebbe essere considerato un elemento di bilanciamento dell'indirizzo politico di maggioranza<sup>108</sup> e rappresenterebbe certamente un "interessante punto di osservazione dei reali canali di aggregazione della volontà politica in sede parlamentare"<sup>109</sup>.

Nella Relazione di sintesi della più recente indagine conoscitiva in merito alle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali a prevalere è tuttavia la posizione già espressa nella bozza Boato. In particolare, si evidenzia infatti come la ratio dell'integrazione della Commissione sia quella di "integrare" il procedimento legislativo con la partecipazione degli enti territoriali e non quello di "introdurre meccanismi o procedure che consentano condizionamenti dell'iter legislativo, senza il consenso della maggioranza parlamentare, finendo in ultima istanza per incidere sulla forma di governo". La Commissione integrata, della quale si sottolineano i notevoli poteri che l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 gli riconosce, è infatti un organo esterno al circuito fiduciario e tale elemento dovrebbe essere, secondo quanto previsto dalla relazione, tenuto in debita considerazione nel definire le modalità di deliberazione della stessa. Il rischio inoltre, che non si è mancato di evidenziare in dottrina, che il voto per componenti possa comportare un blocco dell'azione della Commissione con il veto opposto da parte di una delle due componenti presenti in seno alla Commissione, in realtà potrebbe essere riguardato in una diversa prospettiva ovvero come stimolo a ricercare soluzioni concordate. Il mancato raggiungimento della doppia maggioranza comporterebbe infatti l'impossibilità per la Commissione in composizione integrata di esprimere pareri, ma sarebbe proprio tale rischio ad incentivare la ricerca di soluzioni concordate promuovendo il "raggiungimento di intese tra i diversi livelli di rappresentanza istituzionale" dal momento che proprio "il mancato raggiungimento

---

<sup>107</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Problemi connessi all'attuazione dell'art. 11*, cit., 118 il quel ribadisce tale posizione anche nel più recente scritto *Parlamenti e regioni*, cit., 268.

<sup>108</sup> L. GIANNITI, *L'attuazione dell'art. 11*, cit., 1119.

<sup>109</sup> E. GIANFRANCESCO, *Parlamenti e Regioni*, cit., 268-269.

dell'accordo e la conseguente inerzia della Commissione” potrebbe costituire “un deterrente capace di innescare la ricerca di un meccanismo virtuoso di composizione preventiva dei conflitti”.

E' evidente come la scelta della modalità di votazione della Commissione in composizione integrata sia certamente uno dei punti più delicati da definire, come la stessa Relazione evidenzia. Se per un verso, crescendo infatti l'intensità dell'integrazione si accresce l'autonomia dell'organo, che sarebbe quindi maggiormente garantita proprio dalla scelta di votare per capita<sup>110</sup>, d'altro canto non bisogna dimenticare come una delle principali preoccupazioni in relazione al funzionamento della Commissione sia proprio rappresentata dal timore che essa possa costituire un ulteriore veto all'azione della maggioranza<sup>111</sup>. Il che, in particolare in una situazione politica come quella attuale, legata anche all'incerto esito delle scelte in merito alla legge elettorale, sconsiglia evidentemente di introdurre ulteriori aggravii all'azione della maggioranza. In questa prospettiva può quindi apparire maggiormente consigliabile la scelta prospettata nella Relazione di voto per componenti con l'approvazione del parere quando a seguito di un'unica votazione alla quale partecipino contestualmente sia i rappresentanti delle autonomie che i parlamentari, esso abbia ottenuto la maggioranza dei voti di entrambe le componenti, distintamente computate. In questo modo, infatti, si potrebbero superare le perplessità espresse da quanti temono che con l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 di possa introdurre un ulteriore e inutile aggravio all'azione della maggioranza, senza tuttavia con ciò neutralizzare l'azione della Commissione che potrebbe certamente svolgere un'importante attività di composizione tra interessi nazionali ed interessi territoriali, come afferma la Relazione, in “quell'ottica di leale collaborazione ampiamente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale sul titolo V”.

## 9. Qualche considerazione conclusiva.

In definitiva, appare certo evidente l'importanza che oggi riveste l'individuazione di una sede nella quale ricondurre al centro le istanze territoriali, rendendo possibile la concertazione delle principali politiche pubbliche in una fase che ne precede la definitiva decisione. L'individuazione di tale sede consentirebbe di deflazionare l'ampio contenzioso tra Stato e Regioni con il quale la Corte costituzionale è ormai chiamata a confrontarsi da tempo, valorizzando il momento collaborativo “a monte” del processo decisionale piuttosto che attribuire un semplice potere di veto successivo alle Regioni. Ma non solo. La “posta in gioco” appare infatti ben più rilevante della semplice risoluzione di una conflittualità ormai endemica che vede opposti lo Stato e le Regioni nella definizione dei confini che riguardano le rispettive competenze normative. In realtà, non può negarsi che già questa prospettiva varrebbe da sola a mettere

---

<sup>110</sup> Così A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 19.

<sup>111</sup> Come evidenziato da S. CECCANTI, *A Costituzione invariata (ma non pecciamo di iper-realismo?)*. La priorità è la disciplina dei gruppi, in *Il Filangeri*, cit., 25.

in campo ogni intervento idoneo allo scopo. Ma ad essere in gioco, prima ancora di ogni possibile, e certamente auspicabile, strumento di semplificazione dei rapporti tra Stato e Regioni, è la vitalità della nostra stessa democrazia. Una democrazia che appare oggi, infatti, in crisi, come lo stesso risultato referendario sembra dimostrare. Le riflessioni post-referendarie hanno sovente messo in evidenza quanto proprio quel voto abbia rappresentato, ben al di là di un giudizio sul merito della riforma, uno strumento attraverso il quale far emergere il malcontento diffuso nei confronti della politica e del governo. Se così è, appare evidente allora, come è stato a ragione affermato, che “la sfida dei prossimi anni consisterà proprio nel fornire risposte concrete al sentimento di spaesamento, di solitudine che il cittadino sperimenta di fronte alla crisi economica permanente, al fallimento della globalizzazione, al vacillare del principio universalistico che rappresenta la base dello Stato sociale”<sup>112</sup>.

Per far ciò, allora, è certo in primo luogo necessario rivitalizzare la sede della rappresentanza politica con strumenti diversi ma tutti intesi a ristabilirne il ruolo di centro effettivo delle decisioni democraticamente assunte nel Paese<sup>113</sup>. A tal fine è necessario che essa venga opportunamente innervata con gli apporti derivanti dal pluralismo territoriale. In un sistema, infatti, innegabilmente “policentrico” quale è il nostro, appare ben difficile poter prescindere dalle esigenze espresse dagli stessi protagonisti del pluralismo territoriale. Se è indubbio allora che il Consiglio regionale sia un legislatore di “prossimità”, in quanto più vicino agli elettori regionali e che quindi esso sia in grado di rappresentare gli interessi di costoro a livello regionale, appare di tutta evidenza la necessità di ricondurre al centro le istanze provenienti in particolare dai livelli di governo regionale<sup>114</sup>. Se oggi non risulta certo percorribile la strada maestra - pur rimanendo indubbiamente tale - della trasformazione del nostro Senato in una Camera territoriale, l’attuazione dell’art. 11 della legge n. 3 del 2001 rappresenta tuttavia una soluzione, transitoriamente alternativa e certo ipoteticamente percorribile, al fine di dare risposte all’esigenza prospettata. Il che non esclude certo una contestuale razionalizzazione del sistema delle Conferenze e la previsione di idonee modalità di coordinamento tra l’una e l’altra, come si è provveduto ad esaminare. Non si tratta cioè, di accantonare il ruolo già assolto dalle Conferenze quanto piuttosto di individuare in questa fase una sede di rappresentanza, anche a livello parlamentare, delle istanze regionali. Certamente, come si è analizzato nel corso di queste pagine, dare attuazione al dettato dell’art. 11 richiede di superare una serie di ostacoli teorici e pratici. In realtà, però, le soluzioni possibili su questo fronte sono state già prospettate da tempo e diverse strade tra quelle

---

<sup>112</sup> G. GARDINI, *La quiete dopo il referendum*, cit., 607.

<sup>113</sup> L. GORI – E. ROSSI, *Il Parlamento dopo il referendum*, cit., 29 ss..

<sup>114</sup> Cfr. A. RANDAZZO, *La rappresentanza delle Regioni*, cit., 44, secondo il quale infatti, se lo Stato rappresenta il popolo allora rappresenta, evidentemente, anche gli elettori regionali. Tuttavia, ciò “non può essere sufficiente per soddisfare gli interessi (che per forza di cose possono essere particolari), connessi alle istanze del territorio di appartenenza: ecco perché occorre domandarsi se e come le istanze regionali possano trovare adeguata ‘sede’ di espressione a livello parlamentare”.

ipotizzate sono certamente percorribili, come lo sarebbero state invero già all'epoca del Comitato Mancino. Lo stallo nel quale oggi si versa a seguito del risultato referendario potrebbe costituire quindi una spinta a riattivare, dopo le elezioni, un percorso già da tempo tracciato e a muovere infine sulla via dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Un ulteriore incentivo a dare seguito alle previsioni contenute nell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001 potrebbe inoltre derivare dalla necessità di individuare soluzioni che al livello parlamentare rispondano alla questione che la sentenza sulla legge Madia lascia indubbiamente aperta. E' indubbio infatti che laddove si confermi il *trend* inaugurato dalla sentenza n. 251 del 2016 sarà necessario procedere alla previa intesa tra lo Stato e le Regioni prima dell'approvazione del decreto legislativo ogniqualvolta la delega parlamentare intervenga in settori caratterizzati da un inestricabile intreccio di competenze. Inoltre, come a ragione evidenziato, "l'imposizione del vincolo procedimentale dell'intesa all'interno della legislazione delegata lascia impregiudicata la questione dell'ampiezza del vincolo medesimo"<sup>115</sup> ovvero se esso debba valere solo per la legislazione delegata o anche per qualunque normazione primaria statale caratterizzata dall'intreccio di competenze. Secondo quanto emerge dal parere del Consiglio di Stato la decisione della Corte andrebbe interpretata nel senso di circoscrivere tale vincolo alla sola delegazione legislativa, ma è evidente che, al di là della questione interpretativa, "è alto il rischio che la sentenza possa provocare uno squilibrio tra fonti primarie (solo l'uso della delega legislativa, ma non anche quello della legge ordinaria, obbligando all'intesa). Da qui la spinta per il Parlamento ad attuare finalmente l'art. 11, così disinnescando il possibile sbilanciamento"<sup>116</sup>.

Se già in passato l'ostacolo che ha impedito di procedere all'attuazione dell'art. 11 è stato, come è noto, di natura prevalentemente politica<sup>117</sup>, non si può tuttavia escludere che anche oggi ci si trovi di fronte allo stesso problema. Ciò tanto più laddove il contesto politico sia sempre più frammentato e conflittuale. Il timore di aggravare la già difficile azione della maggioranza in un contesto simile è presente ed è stato evidenziato in dottrina<sup>118</sup>. L'individuazione di soluzioni idonee a scongiurare tale rischio sarebbe quindi non solo auspicabile ma in realtà, come si è evidenziato, anche possibile. Il che tuttavia non può certo escludere che le ragioni, tutte politiche, che hanno fino ad oggi impedito di dare

---

<sup>115</sup> R. BIFULCO, *La lunga attesa dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in F. BASSANINI – A. MANZELLA, *Due Camere e un Parlamento*, op. cit., 140. Vedi anche dello stesso A., *Brevissimo plaidoyer a favore dell'integrazione della commissione parlamentare per le questioni regionali*, in G. C. DE MARTIN-F. MERLONI, *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e per l'Europa*, Roma, 2017, 103 ss.

<sup>116</sup> ID., *Ib.*

<sup>117</sup> Come è stato evidenziato infatti la ragione del fallimento del tentativo di dare attuazione all'art. 11 della legge n. 3 del 2001 nel corso della XIV legislatura è da addebitare "soprattutto alla scarsa propensione delle Camere a predisporre meccanismi procedurali in grado di determinare effetti interdittivi nei confronti della maggioranza di governo". Cfr. S. PAJNO, *La cooperazione intergovernativa*, cit., 17.

<sup>118</sup> S. CECCANTI, *op. ult. cit.* 25.



seguito alle previsioni di cui all'art. 11 della legge n. 3 del 2001, possano riproporsi anche nel prossimo futuro.

In attesa, quindi, che si sciolgano i nodi, ancora tutti politici, legati all'attuazione dell'art. 11 è però doveroso dare conto di un recente intervento legislativo che va certo salutato positivamente. Si tratta della modifica dell'art. 52, terzo comma, della legge n. 62 del 1953, della legge cioè che stabilisce la composizione della Commissione bicamerale. Tale modifica è intervenuta infatti con l'art. 15-*bis* del decreto legge n. 91 del 2017, convertito con legge n. 123/17. Secondo quanto in esso previsto la Commissione parlamentare per le questioni regionali “può svolgere attività conoscitiva e può altresì procedere, secondo modalità definite da un regolamento interno, alla consultazione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza delle Regioni e delle province autonome e delle associazioni di enti locali, nonché di rappresentanti dei singoli enti territoriali”. Si tratta, in altri termini, di rendere possibile - superando la previsione che, almeno sulla carta, impediva ai membri della Commissione di partecipare alle sedute nelle quali fossero discusse questioni delle Regioni nei cui collegi fossero stati eletti<sup>119</sup> - di consentire alla Commissione bicamerale di poter essere in stretto contatto con le autonomie, assumendo tutte le informazioni necessarie a svolgere il ruolo che ad essa, in verità, viene demandato<sup>120</sup>. In attesa di riforme più o meno ampie e della stessa attuazione dell'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001, non si può allora che auspicare che tale previsione consenta in effetti di aprire un proficuo canale di comunicazione tra Parlamento e autonomie territoriali, riconducendo per tale via, se correttamente attuata, le istanze autonomistiche all'interno dell'organo parlamentare e quindi, in ultima analisi, contribuendo a ridurre il contenzioso attraverso un'opportuna valorizzazione del momento collaborativo.

---

<sup>119</sup> Secondo quanto previsto, infatti, dal terzo comma dell'art. 52 della legge n. 62 del 1953 recante “costituzione e funzionamento degli organi regionali”, prima della modifica intervenuta con il d.l. n. 91/2017 “i membri della Commissione non possono partecipare alle sedute in cui siano discusse questioni della Regione nei cui collegi siano stati eletti. Essi sono sostituiti di volta in volta da deputati e senatori all'uopo designati dai Presidenti delle rispettive Camere”.

<sup>120</sup> Vedi in proposito N. LUPO, *L'integrazione della Commissione parlamentare per le riforme regionali, dopo la mancata riforma del bicameralismo paritario*, in corso di pubblicazione negli atti del seminario italo-spagnolo svoltosi a Palermo il 30 settembre 2016, a cura di Josep M. Castellà Andreu, Simone Pajno, Guido Rivosecchi.